

Die Konjunkturausgleichsrücklage

**Werdegang, gesetzliche Regelung
und finanzpolitische Bedeutung**

Ernst - Peter Steckhan

'973



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Konjunkturausgleichsrücklage

Werdegang, gesetzliche Regelung
und finanzpolitische Bedeutung

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
Ernst-Peter Steckhan

1973



Referent: Professor Dr. Peter Badura

Korreferent: Professor Dr. Axel von Campenhausen

Tag der mündlichen Prüfung: 19. Dezember 1973

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XII
<u>Einführung</u>	1
<u>1. Teil: Werdegang der gesetzlichen Regelung</u>	3
<u>1. Kapitel: Auslösende Faktoren für die gesetzgeberische Tätigkeit</u>	3
I. Erkenntnisse der Finanzwissenschaft	4
II. Empfehlungen und Gutachten	8
III. Konjunkturelle Situation vor Erlass des StWG	10
<u>2. Kapitel: Die KAR im Regierungsentwurf</u>	12
I. Ausgestaltung der geplanten KAR	12
II. Würdigung	13
<u>3. Kapitel: Parlamentarische Beratung der Vorlage</u>	15
I. Vorschläge des Bundesrats	15
1. KAR durch RVO der BReg.	16
2. Variation der Ertragssteuern	18
3. Verfassungsrechtliche Verankerung	18
II. Gegenäußerung der BReg.	19
III. Beratung im Bundestag	20
1. Freiwillige KAR	21
2. Obligatorische KAR	23
a. Präzisierung der Voraussetzungen	23
b. Parlamentarische Mitwirkung	25
aa. Aufhebungsanspruch des BT	25
bb. Zweidrittelmehrheit für die Zustimmung des BR	25
c. Aufteilung der Rücklage in KAR I und KAR II	26

3. Variation der Ertragssteuern	28
4. Allgemeine Regelungen	29
IV. Ergebnis und Würdigung der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit	30
<u>2. Teil: Gesetzliche Regelungen der KAR</u>	34
<u>1. Kapitel: Allgemeine Vorschriften</u>	34
I. Unterhaltung der Rücklage bei der Notenbank	34
II. Zweckbindung	36
III. Verzinsung	36
IV. Haushaltsrechtliche Behandlung	37
<u>2. Kapitel: Zuführung von Mitteln an die KAR</u>	39
A. Freiwillige Rücklagenbildung	39
I. Gemeinsame Regelungen	40
1. Rechtsgrundlage	40
2. Materielle Erfordernisse	41
a. Rechtsqualität der volkswirtschaftlichen Begriffe	42
b. Übersteigerte Nachfrageausweitung	47
c. Die Ziele des § 1 StWG	48
aa. Stabilität des Preisniveaus	49
bb. Hoher Beschäftigungsstand	50
cc. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht	51
dd. Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum	52
II. KAR bei der Haushaltsplanung	55
1. Funktionsweise	55
2. Spezielle Bestimmungen	56
3. Haushaltsrechtliche Durchführung	57
III. KAR beim Haushaltsvollzug	58
1. Funktionsweise	58
2. Spezielle Bestimmungen	58

a. Sperrung von Ausgabentiteln	59
(1) Regelung der Sperrung	59
(2) Andere Beschränkungen des regulären Haushaltsvollzugs	61
b. Zuführung der gesperrten Haushaltsansätze an die KAR	62
(1) Höhe der eingesparten Mittel	63
(2) Sonstige Verwendung der gesperrten Mittel	64
(3) Zeitpunkt der Zuführung an die KAR	65
3. Haushaltsrechtliche Durchführung	67
B. Obligatorische Rücklagenbildung	68
I. Grundsätzliches	68
II. Zuführung von Haushaltsmitteln	70
1. Funktionsweise	70
2. Rechtsgrundlage	70
3. Voraussetzungen für eine VO nach § 15 I StWG	71
a. Materielle Voraussetzungen und Zuständigkeit	71
(1) Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	71
(2) Begrenzung auf 3 % der Vorjahressteuern	75
(3) Zuständigkeit	77
b. Mitwirkungs- und Kontrollrechte	77
(1) Anhörung des Konjunkturrats	77
(2) Zustimmung des Bundesrats	78
(3) Begründungspflicht	78
(4) Aufhebungsanspruch des Bundestags	81
c. Inhalt der Verordnung	85
(1) Gesamtbetrag	85
(2) Aufteilung	85
4. Haushaltsrechtliche Durchführung	88
III. Zuführung von Einnahmen aus konjunkturellen Steuererhöhungen	89
1. Funktionsweise	89

2. VO zur Steuererhöhung	90
a. Rechtsgrundlage	90
b. Voraussetzungen	91
(1) Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störung	91
(2) Begrenzung auf 10 %	92
(3) Geltungszeitraum von einem Jahr	93
c. Mitwirkungs- und Kontrollrechte	94
(1) Anhörung des Konjunkturrats	94
(2) Zustimmung des BT und BR	94
(3) Begründungspflicht	96
d. Inhalt der Verordnung	97
3. Zuweisung des Mehraufkommens	98
<u>3. Kapitel: Entnahme von Mitteln aus der KAR</u>	101
A. Entnahme von freiwillig zugeführten Mitteln	101
I. Gemeinsame Regelungen	101
II. Entnahme bei der Haushaltsplanung	104
1. Funktionsweise	104
2. Spezielle Bestimmungen	104
3. Haushaltsrechtliche Durchführung	106
III. Entnahme beim Haushaltsvollzug	106
1. Funktionsweise	106
2. Spezielle Bestimmungen	107
a. Vorschriften über die Verwendung der Mittel	107
(1) Materielle Voraussetzungen und Zuständigkeit	107
(2) Mitwirkungs- u. Kontrollrechte	109
b. Vorschriften über die Entnahme von Geldern aus der KAR	112
3. Haushaltsrechtliche Durchführung	112
B. Entnahme von obligatorisch zugeführten Mitteln	115
I. Funktionsweise	115

II. Freigabe-Verordnung	116
1. Rechtsgrundlage	116
2. Bestimmungen über die Freigabe-VO	117
a. Voraussetzungen	117
b. Mitwirkungs- und Kontrollrechte	119
c. Inhalt der Freigabe-VO	120
III. Verwendung der Mittel	121
1. Verpflichtung zur Ausgabe der freigegebenen Gelder	121
2. Verwendung der entsperrten Mittel	122
3. Beteiligung der Gemeinden	124
<u>4. Kapitel:</u> Justitiabilität der Maßnahmen zur Bildung von KAREn	127
I. Rechtsakte der freiwilligen Rücklagenbildung	127
II. Rechtsakte der obligatorischen Rücklagenbildung	129
III. Rechtsakte bei konjunkturellen Steuererhöhungen	130
<u>3. Teil:</u> Finanzpolitische Bedeutung der KAR	132
<u>1. Kapitel:</u> Die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Rücklagenbildung	132
I. Fiskalpolitische Wirkung	133
1. Anteil der Ausgaben von Bund und Ländern am BSP	135
2. Variationsfähigkeit der öffentlichen Ausgaben	138
a. Verminderung der Ausgaben	138
b. Erhöhung der Staatsausgaben	141
II. Steuerpolitische Wirkung	142
III. Kreditwirtschaftliche Wirkung	144
1. Änderung der wirksamen Geldmenge	144
2. Abgrenzung zur Geldpolitik der Notenbank	147
IV. Signalwirkung	148
V. Ergebnis	149

<u>2. Kapitel:</u> Rücklagenbildung und Schuldentilgung	151
I. Wirkung der Schuldentilgung	151
II. Unterschiede zur KAR	151
<u>3. Kapitel:</u> Konjunkturpolitische Relevanz der im StWG getroffenen Bestimmungen über die Bildung von KAREn	153
I. Allgemeine Regelungen	153
1. Diskretionäre Anwendung	153
2. KAREn nur für die Haushalte von Bund und Ländern	155
3. Das Fehlen strukturpolitischer Sondervorschriften	158
II. Die Vorschriften im einzelnen	159
1. In der Phase einer Hochkonjunktur	159
a. Regelung der freiwilligen Rücklagenbildung	159
b. Regelung der obligatorischen Rücklagenbildung	160
2. In der Phase einer wirtschaftlichen Abschwächung	165
III. Ergebnis	166
<u>4. Teil:</u> Verfassungsrechtliche Probleme der Rücklagenbildung	168
<u>1. Kapitel:</u> Rücklagenbildung und Föderalismus	168
<u>2. Kapitel:</u> Rücklagenbildung und Rechtsstaatsprinzip	172
I. Verordnungsrechtliche Regelungen	172
II. Veränderung von Steuersätzen	175
<u>3. Kapitel:</u> Rücklagenbildung und allgemeine Verfassungsprinzipien	176
I. KAR und Grundrechte	177
II. KAR und Wirtschaftsverfassung	178
<u>Anhang:</u> Ergangene Verordnungen zur Stilllegung von Haushaltsmitteln	179

Literaturverzeichnis

- ABELEIN, Manfred; Finanzplanung und Haushaltsrecht, Zeitschrift für Rechtspolitik 1969, 242 ff.
- BADURA, Peter: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, AöR Bd. 92 (1967), 382 ff.
- BARBARINO, Otto: Das Stabilitätsproblem in unserer Zeit, Die Aussprache 1971, Heft 5/6 S. 44 ff.
- BECKER, Erich: Die Ausführung von Bundesgesetzes durch die Bundesländer, BayVB1. 1961, 65 ff.
- BENDA, Ernst: Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, 849 ff.
- BESTERS, Hans: Rezession, Staatslexikon, Bd. 11 1970, S. 95 ff.
- ders.: Stabilitätspolitik muß nicht weh tun, WiWo 1970 Nr. 8 S. 76 ff.
- BEYFUSS, Jörg: Die Neue Wirtschaftspolitik - Konzeption und Kritik, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 1969, Heft 3.
- ders.: Das Stabilitätsgesetz - Erfahrung und Kritik, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 1971, Heft 6.
- BIEDENKOPF, Kurt: Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, 1005 ff.
- BÜHLER, Ottmar - PAULICK, Heinz - RÄDLER, Albert J. - RAUPACH, Arndt: Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, Kommentar, München 1972.
- CARELL, Erich: Allgemeines Volkswirtschaftslehre, 13. Aufl., Heidelberg 1968
- CLAUSING, Gustav: Konjunkturen, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6 1959, S. 133 ff.
- DREWS, Bill - WACKE, Gerhard: Allgemeines Polizeirecht, 7. Aufl., Berlin 1961.
- DÜRR, Ernst: Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg 1968.
- EBERHARD, Rudolf: Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte, BayVB1. 1967, 217 ff.
- FORSTHOFF, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 9. Aufl., München 1966.
- GLESKE, Leonhard: Notenbankpolitik, Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, 3. Aufl. 1967/68, S. 1280 ff.

- GREITEMANN, Günter: Das Stabilitätsgesetz als Schrittmacher des rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenwirkens, Festschrift für Ernst Knorr, Düsseldorf 1968, S. 257 ff.
- HALLER, Heinz: Finanzpolitik, 4. Aufl., Tübingen 1968.
- HANREICH, Jürgen: Konjunkturpolitik des Bundes in verfassungsrechtlicher Sicht, Diss. München 1969.
- HELMERT, Otto - KÖNIG, Herbert: Die Vermögensrechnung des Bundes, 2. Aufl., Berlin 1963.
- HOCKEL, Dieter: "Gefährdung" und "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" im Grundgesetz und Stabilitätsgesetz, BB 1970, 1032 ff.
- IRMLER, Heinrich: Geldvolumen, Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, 3. Aufl. 1967, S. 607 ff.
- JOACHIM, Reimut - STERN, Klaus: Globale Wirtschaftssteuerung, Staatslexikon, Bd. 10 1970, S. 167 ff.
- KELLER, Theo: Fondswirtschaft und Volkswirtschaft, Festschrift für Gerloff, Tübingen 1951, S. 34 ff.
- KEYNES, John Maynard: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, deutsche Übersetzung von Waeger, München 1936.
- v. KÖCKRITZ, Sieghardt - ERMISCH, Günter - MAATZ, Werner: Bundeshaushaltsordnung, München 1970.
- KÖNNECKER, Wilhelm: Deutsche Bundesbank, Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, 3. Aufl. 1967, S. 358 ff.
- KRUSE, Alfred: Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, 4. Aufl., Berlin 1959.
- LÄNGSFELD, Herbert: Die steuerpolitischen Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Der Betrieb 1967, 1052 ff.
- LARENZ, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., Berlin 1969.
- LEIMICH, Peter: Die Vermögensrechnung der öffentlichen Hand, Schriften zur Verwaltungslehre, Heft 5, Köln 1968.
- LIPFERT, Helmut: Einführung in die Währungspolitik, München 1969.
- MANN, Fritz Karl: Geschichte der angelsächsischen Finanzwissenschaft, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 469 ff.
- MAUNZ, Theodor: Deutsches Staatsrecht, 18. Aufl., München 1971
- MAUNZ, Theodor - DÜRIG, Günter - HERZOG, Roman: Grundgesetz Kommentar, 1- 12. Lieferung, München 1971.

MAUNZ, Theodor - SIGLOCH, Heinrich - SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno - KLEIN, Franz: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, München 1972.

MÖLLER, Alex: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art. 109 Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Hannover 1969.

MÜLLER-RÖMER, Dietrich: Zur rechtlichen Tragweite von § 1 des Stabilitätsgesetzes, DÖV 1969, 703 ff.

NAWIASKY, Hans - LEUSSER, Claus - SCHWEIGER, Karl - ZACHER, Hans: Die Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, 2. Aufl., München 1971.

NEUMARK, Fritz: Grundzüge und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 606 ff.

ders.: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaats, Tübingen 1961.

ders.: Fiskalpolitik und Wirtschaftsschwankungen, Wiesbaden 1968.

ders.: Wo steht die Fiscal-Policy heute?, Fin.Arch. NF 19 (1958/59), S. 46 ff.

ders.: Zur Problematik einer Steigerung der Effizienz fiskalpolitischer Instrumente des Stabilitätsgesetzes, Fin. Arch. NF 28 (1969), S. 100 ff.

ders.: Ermessensfreiheit oder Automatismus, Baseler wirtschaftswissenschaftliche Vorträge, Heft 6, Zürich 1971.

NISSEN, Karl-Heinz: Die steuerlichen Vorschriften des Konjunkturgesetzes, DStR 1967, 217 ff.

NÖLL v.d. NAHMER, Robert: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Köln 1964.

OBST, Georg - HINTNER, Otto: Geld-, Bank- und Börsenwesen, 36. Aufl., Stuttgart 1967.

PATZIG, Werner: Verfassungsrechtliche Betrachtungen zum Entwurf eines "Stabilitätsgesetzes", DVBl. 1966, 672ff.

PIDUCH, Adolf: Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stuttgart 1971.

SCHENK, Albert: Die Wissenschaft wird überstrapaziert, WiWo 1971 Nr. 14 S. 76 ff.

SCHILLER, Karl: Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Instituts, Heft 15, Tübingen 1966.

ders.: Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, Vortrag vom 6.2.1967, Reden zur Wirtschaftspolitik, Texte des BMW, S. 41 ff.

- SCHIPS, Bernd: Umstrittene Regelbindung, WiWo 1971 Nr. 8, S. 41 ff.
- SCHLECHT, Otto: Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus, Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Instituts, Heft 35, Tübingen 1972.
- SCHMIDT, Reimer: Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971.
- SCHMIDT-PREUB, Matthias: Plan-Programm und Verfassung - Bemerkungen zu § 1 des Stabilitätsgesetzes, DVBl. 1970, 535 ff.
- SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik, 2. Aufl., Berlin 1965.
- ders.: Geldpolitik, 2. Aufl., Tübingen 1968.
- ders.: Geldschöpfung, Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, 3. Aufl. 1967, S. 594 ff.
- SCHNEIDER, Erich: Einführung in die Wirtschaftstheorie III, 11. Aufl., Tübingen 1969.
- SCHNEIDER, Hans: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, DÖV 1957, 644. ff.
- v. SPINDLER, Joachim - BECKER, Willy - STARKE, Ernst: Die Deutsche Bundesbank. Grundzüge des Notenbankwesens und Kommentar zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank, Stuttgart 1972.
- SPONHEUER, Theo: Probleme des Stabilitäts- und Wachstums-gesetzes, Institut "Finanzen und Steuern", Heft 95, Bonn 1970.
- SACHELS, Elmar: Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, Berlin 1970.
- STERN, Klaus: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 28 und 100, Hamburg 1972.
- ders.: Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung - Spielraum und Grenzen -, Gutachten E zum 47. Deutschen Juristentag, München 1968.
- ders.: Die Neufassung des Art. 109 GG, NJW 1967, 1831 ff.
- STERN, Klaus - MÜNCH, Paul: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Stuttgart 1967.
- STUCKEN, Rudolf: Die Haushaltspolitik im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Fin. Arch. 27 (1968), S. 202 ff.
- STÜTZEL, Wolfgang: Konjunkturpolitik, Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, 3. Aufl. 1967/68, S. 995 ff.
- VIALON, Friedrich-Karl: Haushaltsrecht, 2. Aufl., Berlin 1959.

VOGEL, Horst: Probleme einer modernen Finanzpolitik, BB 1969, 281 ff.

WAGNER, Heinz: Um ein neues Verfassungsverständnis, DÖV 1968, 604 ff.

WESSELS, Theodor: Keynes und Keynesianismus, Staatslexikon, Bd. 4, 1959, S. 957 ff.

WILKE, Dieter: Art. 109 Grundgesetz und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR 93, 270 ff.

WOLFF, Hans-J.; Verwaltungsrecht I, 7. Aufl., München 1968.

ZUCK, Rüdiger: Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, BB 1967, 805 ff.

ders.: Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, JZ 1967, 694 ff.

ders.: Die-globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, 1301ff.

ders.: Konjunkturausgleichsrücklagen von Bund und Ländern, DÖV 1968, 563 ff.

Materialien

Deutsche Bundesbank, Geschäftsberichte (jährlich) und Monatsberichte von 1970 - 1972, Frankfurt a.M.

Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2.Aufl., Stuttgart 1966.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten von 1964/65 bis 1971/72, Stuttgart und Mainz (seit 1965).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium; Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, 4. Bd., Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, Göttingen 1957, S. 35 ff.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Regelmechanismen in der Wirtschaftspolitik, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 36 vom 10.3.1972 S. 579 ff.

Nachschlagwerke

Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, 3. Aufl., Frankfurt 1967/68.

Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft - (Görres-Gesellschaft), Freiburg 1957/63, Ergänzungsbände 1969/70.

Abkürzungsverzeichnis

BB	Der Betriebsberater
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957 (BGBI. I S. 745)
BMF	Bundesminister (ium) für Finanzen
BMW	Bundesminister (ium) für Wirtschaft
BMWF	Bundesminister (ium) für Wirtschaft und Finanzen
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BReg.	Bundesregierung
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
DStR	Deutsche Steuer-Zeitung Ausgabe A
Fin. Arch.	Finanzarchiv
Institut FSt	Institut "Finanzen und Steuern"
KAR	Konjunkturausgleichsrücklage
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
RA	Rechtsausschuß des Bundestags
SR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SR JG	Jahresgutachten des Sachverständigenrats
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967 (BGBI. I S. 582), geändert durch FAnpG v. 30.8.71 (BGBI. I S. 1426)
Träger-Gutachten	Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland
VBRO	Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen und die Schulden des Bundes (MinBlFin. 1953 S. 166)
WA	Ausschuß für Wirtschaft und Mittelstandsfragen
WiWo	Wirtschaftswoche

Die übrigen in der Arbeit verwandten Abkürzungen entsprechen dem Abkürzungsverzeichnis der Rechtsprache, bearbeitet von Hildebert Kirchner, 2. Aufl., Berlin 1968.

Einführung

Die Konjunkturausgleichsrücklage ist durch die Änderung des Artikels 109 GG und den Erlass des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft im Juni 1967 als ein Instrument der Konjunktursteuerung neu in das Arsenal wirtschaftspolitischer Maßnahmen aufgenommen worden¹. Unter Konjunkturausgleichsrücklagen sind entsprechend dem Wortlaut von Artikel 109 IV S. 1 GG unverzinsliche Guthaben zu verstehen, die vom Bund und den Ländern aus konjunkturellen Gründen bei der Deutschen Bundesbank unterhalten werden.

Mit dem Instrument der konjunkturpolitischen Rücklagenbildung soll erreicht werden, daß die öffentliche Hand in Zeiten einer Hochkonjunktur die volkswirtschaftliche Nachfrage durch Stillegung von Finanzmitteln dämpft. Umgekehrt stehen die angesparten Mittel dann im Fall einer Rezession für zusätzliche Staatsausgaben zur Verfügung, womit der Wirtschaft anregende Impulse gegeben werden können.

Um die Konjunkturausgleichsrücklage wirkungsvoll auszugestalten, hielt es der Gesetzgeber für notwendig, den Exekutivorganen von Bund und Ländern größere Befugnisse in ihrer Haushaltsführung einzuräumen und insbesondere der Bundesregierung weiterreichende Ermächtigungen zur Durchführung einer aktiven Konjunkturpolitik zu erteilen. Eine derartige Verstärkung der Kompetenzen für die

¹) 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 581); StWG vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), geändert durch FAnpG vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426).

Exekutive war verständlicherweise nicht ohne Widerspruch durchzusetzen.

Die vorliegende Arbeit will den gesetzlichen Werdegang der Bestimmungen über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen wiedergeben. Mit der Schilderung der Auseinandersetzungen in den parlamentarischen Beratungen der Gesetzesvorlage soll gleichzeitig die Schwierigkeit der rechtlichen Verankerung eines konjunkturpolitischen Instruments in unserem Rechtssystem aufgezeigt werden. Daran anschließend werden die einzelnen Bestimmungen der Rücklagenbildung mitsamt der haushaltsrechtlichen Abwicklung behandelt. Im finanzpolitischen Teil wird die konjunkturpolitische Wirkungsweise der Konjunkturausgleichsrücklage dargestellt und erörtert, inwieweit mit Hilfe dieses Instruments das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 1 StWG) angesteuert und möglicherweise erreicht werden kann. Dabei soll geprüft werden, ob nach den bisherigen Erfahrungen bereits Verbesserungen in der Ausgestaltung des Instruments ratsam erscheinen. Zum Schluß wird untersucht, ob die getroffenen Regelungen über die Bildung von Ausgleichsrücklagen mit den durch sie berührten Verfassungsgrundsätzen, insbesondere mit dem Prinzip des Föderalismus¹ und den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sind.

1. Teil: Werdegang der gesetzlichen Regelung

1. Kapitel: Auslösende Faktoren für die gesetzgeberische Tätigkeit

Für die Schaffung des im Stabilitätsgesetz verankerten Instrumentariums zur Konjunktursteuerung waren verschiedene, sich gegenseitig ergänzende Faktoren in den Jahren 1964 bis 1967 ausschlaggebend. Erst das Zusammenwirken der im folgenden dargestellten Einflüsse mit der sich immer deutlicher abzeichnenden Notwendigkeit verstärkter staatlicher Aktivität auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik ermöglichte es, die Schaffung neuer konjunktursteuernder Instrumente¹ mit den notwendigen verfassungsrechtlichen Änderungen² durchzusetzen.

-
- ¹) Neben dem Instrument der KAR sind als konjunktursteuernde Instrumente durch das StWG geschaffen worden:
Im Bereich der antizyklischen Haushaltspolitik:
Kreditlimitierungen für die öffentliche Hand §§ 19 ff.
Im Bereich der Steuerpolitik:
Anpassung der Vorauszahlungen §§ 26, 28;
Investitionsprämie §§ 26 Nr. 3a, 27;
Aussetzung der Abschreibung § 26 Nr. 3b;
Variation der Ertragssteuern § 26 Nr. 3b, 27.
Im Bereich der Kreditpolitik:
Schaffung neuer Mobilisierungs- und Liquiditätspapiere für die Offenmarktpolitik § 29;
Anlageverpflichtung der Sozialversicherungsträger § 30.
Siehe die Übersicht bei Möller Komm. Einl. VIII.

- ²) Änderung von Art. 109 GG durch Hinzufügen von drei neuen Absätzen, in denen die wirtschaftliche Budgetfunktion (Abs. 2) festgelegt, dem Bund eine Kompetenz zur Aufstellung von Grundsätzen über die Haushaltsführung (Abs. 3) eingeräumt und für Krisensituationen eine besondere Eingriffsbefugnis des Bundes (Abs. 4) geschaffen wurde. Siehe dazu Möller Komm. Einl. I.

I. Erkenntnisse der Finanzwissenschaft

Als erstes und als Voraussetzung für die Entwicklung eines konjunktursteuernden Instrumentariums überhaupt sind die Forschungsergebnisse der Finanzwissenschaft in den dreißiger Jahren zu nennen, in erster Linie entwickelt und ins politische Bewußtsein gerückt von John Maynard Keynes³. Man hatte erkannt, daß die automatisch wirkenden Gleichgewichtstendenzen einer Marktwirtschaft allein nicht dazu ausreichen, einen störungsfreien Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung zu gewährleisten. Im Gegenteil waren in den letzten 100 Jahren immer wieder konjunkturelle Schwankungen aufgetreten, die durch die angenommenen Selbstheilungskräfte des Marktmechanismus' nicht verhindert werden konnten⁴. Solche Störungen wurden stets ausgelöst durch Veränderungen der Güternachfrage⁵. Aus dieser Erkenntnis wurde die Schlußfolgerung gezogen, daß sich die konjunkturellen Schwankungen mit ihren teilweise verheerenden Auswirkungen auf die Produktion und die Beschäftigungslage verhindern, zumindest aber abschwächen lassen müßten, wenn es gelänge, die Güternachfrage und damit die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage⁶ stabilisierend zu beeinflussen. Als Mittel käme dazu eine staatliche Einflußnahme auf die makroökonomischen Größen der Volks-

³) Keynes: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, aaO.- Über Keynes und den Keynesianismus: Kruse: Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, S. 304 ff; Wessels, Keynes und Keynesianismus, S. 957 ff m.w.Nachw.

⁴) Clausing: Konjunkturen, S. 133 ff.

⁵) Ebenso die Vorschläge der BReg. zur Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums, in: Nachtrag zum Bericht über die Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1963, zu BT-Drs. IV/1752 S. 15.

⁶) Sie stellt vereinfacht die Summe der Nachfrage der privaten Haushalte, der Unternehmer und des Staates dar (Stern-Münch Komm. Einl. III 3).

wirtschaft, wie das Volkseinkommen, die Investitionstätigkeit, die Geldmenge in Betracht. Bei ausreichenden Eingriffsmöglichkeiten müßte sich auf diese Weise ein schwankungsärmerer Konjunkturverlauf erreichen lassen.

Der moderne Wohlfahrtsstaat ist in vielfältiger Weise mit der Wirtschaft verbunden und nimmt an unzähligen einzelnen Vorgängen des Wirtschaftsprozesses teil. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben an der Gesamtnachfrage hat in den westlichen Industrienationen heute eine Quote von 30-40 % erreicht⁷. Mit den sich daraus ergebenden Möglichkeiten der Einflußnahme auf das wirtschaftliche Geschehen hat der Staat ein geeignetes Mittel in der Hand, um auf die Entwicklung der makroökonomischen Größen der Volkswirtschaft einzuwirken und damit die Konjunktur entscheidend zu beeinflussen.

Die auf den Gedanken von Keynes basierende Lehre der antizyklischen Finanzpolitik (fiscal policy)⁸ fordert deshalb, daß der Staat seine Finanzmaßnahmen nicht wie bisher ausschließlich auf die Finanzierung der Staatstätigkeit beschränkt, sondern sie darüber hinaus bewußt zur Steuerung und Beeinflussung der konjunkturellen Entwicklung einsetzt. Als Willensträger der Wirtschaftspolitik habe der Staat seine direkten Dispositionsmöglichkeiten über die öffentlichen Ausgaben dahin auszunutzen, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage

⁷) In der Bundesrepublik zur Zeit fast 40 %; siehe dazu näher auf S. 135.

⁸) Mann: Geschichte der angelsächsischen Finanzwissenschaft, S. 484 ff m.w.Nachw.; Neumark: Fiscal Policy, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaats, S. 216 ff; ders.: Wo steht die Fiscal Policy heute?, S. 46 ff; Schmölders: Finanzpolitik oder "Fiscal Policy", in: Finanzpolitik, S. 459 ff.

stabilisiert wird und damit konjunkturelle Schwankungen möglichst vermieden werden⁹.

In der Bundesrepublik stellten führende Wirtschaftswissenschaftler¹⁰ deshalb die Forderung, die Marktwirtschaft in der Weise zu modifizieren, daß die Makrode zisionen in der Volkswirtschaft maßgeblich von der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik mitbestimmt werden. Die Mikrode zisionen sollten hingegen weiter dem Markt und dem freien Wettbewerb überlassen bleiben. Die sich darin offenbarende Vorstellung über die Wirtschaftsordnung zielt auf eine Verschmelzung der kreislauftheoretischen Erkenntnisse von John Maynard Keynes (Notwendigkeit makroablaufpolitischer Eingriffe) mit den wirtschaftsordnungstheoretischen Lehren von Walter Eucken (Steigerung der Leistungsfähigkeit durch Wettbewerb im einzelwirtschaftlichen Bereich) ab¹¹, was von Karl Schiller¹² treffend als Synthese zwischen Freiburger Imperativ¹³ und keynesianischer Botschaft charakterisiert worden ist. Mit Hilfe der Globalsteuerung der makroökonomischen Größen sollten wirtschaftliche Fehlentwicklungen vermieden und dadurch ein ebenmäßiger, möglichst schwankungsarmer Konjunkturverlauf erreicht werden.

Für die öffentlichen Haushaltsträger bedeutet diese

-
- ⁹) Diese als wirtschaftliche Budgetfunktion bezeichnete Aufgabe des Staates auch anerkannt im schriftlichen Bericht des Abg. Dr. Elbrächter über die Beratungen des WA, BT-Drs. zu V/1678 Nr. 2 S. 1f, Nr. 4 S. 3.
- ¹⁰) Joachim-Stern: Globale Wirtschaftssteuerung, S. 167 ff; Schiller: Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, S. 21.
- ¹¹) Beyfuss: Die Neue Wirtschaftspolitik..., S. 8 f.
- ¹²) Schiller: Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, S. 49.
- ¹³) Walter Eucken ist Begründer der sogenannten Freiburger Schule der Volkswirtschaftslehre.

Forderung nach einer staatlichen Wirtschaftssteuerung, daß neben der bisher einzigen Aufgabe der Bedarfsdeckung zusätzlich die wirtschaftliche Budgetfunktion des Staatshaushalts planmäßig wahrzunehmen ist¹⁴. Über die Veränderung der staatlichen Finanzmaßnahmen soll der Wirtschaftsprozess in der Weise beeinflusst werden, daß ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht erreicht wird. Das bedeutet im einzelnen, daß der Staat in einer Hochkonjunktur seine Ausgaben verringert und umgekehrt in der Phase einer Rezession gewissermaßen als "Lückenbüßer"¹⁵ für die fehlende unternehmerische Tätigkeit diese dann entsprechend erhöht und damit Nachfrageausfällen entgegenwirkt. Die Staatsausgaben müssen somit gegenläufig zur Konjunkturentwicklung gestaltet werden. Die Haushaltswirtschaft ist antizyklisch zum Konjunkturverlauf zu führen¹⁶. Die bei einer Übernachfrage infolge einer solchen Politik freiwerdenden, momentan überschüssigen Haushaltsmittel müssen dem Wirtschaftskreislauf entzogen werden, damit tatsächlich eine Verknappung der Geldmittel eintritt. Der notwendige Entzug kann einmal durch zusätzliche Tilgung von Zentralbankschulden erfolgen oder durch Stilllegung der Gelder auf Sonderkonten der Notenbank erreicht werden. Diese Thesaurierung von Finanzmitteln ist die Aufgabe und das Wirkungsfeld der konjunkturpolitischen Fondsbildung¹⁷. Mit Hilfe der Reservehaltung wird es den öffentlichen Körperschaften haushaltsrechtlich ermöglicht, vorübergehend bestimmte Finanzmittel dem Wirtschaftskreislauf zu entziehen. Im Fall einer Re-

¹⁴) Haller: Finanzpolitik, S. 132 f; Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 109 Nr. 23; Stern-Münch Komm. Art. 109 A III.

¹⁵) Nöll v.d. Nahmer: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, S. 144.

¹⁶) Möller Komm. Einl. IX; Stern-Münch Komm. Einf. A III 3.

¹⁷) Keller: Fondswirtschaft und Volkswirtschaft, S. 34 ff.

zession stehen diese Gelder dann wieder zur Verfügung, um durch außerplanmäßige öffentliche Ausgaben einem Rückgang der volkswirtschaftlichen Nachfrage entgegenzuwirken.

Diese Vorstellung über die Möglichkeiten einer antizyklischen Finanzpolitik mit dem Ziel, durch Globalsteuerung der makroökonomischen Größen der Volkswirtschaft eine kontinuierliche wirtschaftliche Entwicklung zu sichern, war in den sechziger Jahren in der Bundesrepublik Deutschland allgemein anerkannt und eigentlich unbestritten¹⁸. Zur Praktizierung einer solchen Wirtschaftspolitik fehlte es aber an den notwendigen staatlichen Steuerungs- und Eingriffsinstrumenten. Solange die Haushaltswirtschaft des Bundes aufgrund von Art. 109 - 112 GG a.F. allein an dem klassischen Prinzip der Bedarfsdeckung ausgerichtet war, die Länder und Gemeinden ebenfalls nicht verpflichtet waren, auf eine kontinuierliche wirtschaftliche Entwicklung hinzuwirken, konnte ein auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht abzielendes Finanzgebaren der öffentlichen Hand nicht erreicht werden¹⁹. Um eine staatliche Konjunktursteuerung im oben beschriebenen Sinn zu ermöglichen, bedurfte es der Transformation der finanzwissenschaftlichen Forschungsergebnisse in ein Arsenal konkreter rechtlicher Instrumente und Maßnahmen zur Durchführung einer solchen antizyklischen Haushaltspolitik.

II. Empfehlungen und Gutachten

Über die Form und Ausgestaltung eines Instrumentariums

¹⁸) Neumark: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaats, S. 218 Fn. 3 m.w.Nachw.

¹⁹) Piduch Komm. Art. 109 Rdn. 15 .

zur Globalsteuerung hat es bis zum Erlaß des Stabilitätsgesetzes mehrere Empfehlungen und Gutachten von öffentlichen und privaten Organisationen gegeben²⁰. In diesen werden stets die Grundzüge der antizyklischen Finanzpolitik herausgearbeitet und wird ihre Einführung für empfehlenswert erachtet²¹. Konjunkturpolitisch komme es dabei entscheidend auf die Stabilisierung der Nachfrage an, wozu sich eine Manipulierung der staatlichen Ausgabenwirtschaft entsprechend den jeweiligen konjunkturellen Erfordernissen besonders eigne²². Für die Verwendung der überschüssigen Haushaltsmittel wird sowohl die Fondsbildung als auch die zusätzliche Schuldentilgung von Notenbankkrediten vorgeschlagen. Der Schuldentilgung wird dabei stets der Vorrang eingeräumt, weil sie einmal für den Staat rentabler sei²³ und man andererseits den "ausgaben-

20) Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, aaO. S. 34 ff; Möglichkeiten und Grenzen antizyklischer Finanzpolitik, in: Finanzbericht 1961 S. 85 ff; Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums, in: Nachtrag zum Wirtschaftsbericht 1964, Anlage 1 zu BT-Drs. IV/1752 S. 14 ff; Empfehlung des Rats der EWG vom 14.4.1964, abgedruckt als Anlage 2 zu BT-Drs. IV/1752 S. 19 ff; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1964/65 Tz. 209 - 219 und Jahresgutachten 1965/66 Tz. 195 ff; Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, aaO. Tz. 500 ff.

21) Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, aaO. Tz. 33 - 36; Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums, aaO. S. 14 f; Träger-Gutachten, Tz. 58 f.

22) Es hat allerdings auch nicht an Stimmen gefehlt, die kritisch bemerkt haben, wie nachteilig sich eine konjunkturpolitische Manipulierung der öffentlichen Ausgaben auf das wirtschaftliche Wachstum auswirken kann; siehe dazu SR JG 1966/67 Tz. 252.

23) Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums, aaO. S. 17.

freudigen* Parlamenten eine konjunkturgerechte Verwendung der Rücklagemittel nicht recht zutraut²⁴.

Nähere Hinweise auf die Art und Weise der Ausgestaltung einer zu schaffenden Konjunkturausgleichsrücklage finden sich nur im Träger-Gutachten²⁵. Die konjunkturell überschüssigen Mehreinnahmen wären auf einem besonderen Konto bei der Deutschen Bundesbank als "Stabilisierungsreserve" stillzulegen, damit die Geldmittel tatsächlich dem Geldkreislauf entzogen seien. Spätestens nach einem Jahr müßten die eingefrorenen Gelder dann in die Vermögensrechnung der Haushaltsträger überführt werden, um auf diese Weise eine spätere haushaltswirtschaftliche Disposition über die Mittel zu erschweren. Weiter seien spezielle Bestimmungen über die Wiederverwendung der stillgelegten Mittel zu treffen, damit über sie nicht zum falschen Zeitpunkt verfügt werde und sie nur für geeignete Projekte eingesetzt werden könnten. Sowohl der Finanz- als auch der Wirtschaftsminister sollten an den Beratungen über die zweckmäßige Verwendung der Fondsgelder beteiligt werden.

III. Konjunkturelle Situation vor Erlaß des Stabilitätsgesetzes

Die Vorschläge und Empfehlungen zur Institutionalisierung der Globalsteuerung wurden aktualisiert und in das politische Interesse gerückt durch die wirtschaftliche Hochkonjunktur in den Jahren 1964 - 66²⁶. Anders als in der Aufbauphase nach dem Krieg genügten

24) Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim BMW, aaO. Nr. 57 S. 53; Träger-Gutachten, aaO. Tz. 507.

25) Träger-Gutachten, aaO. Tz. 508.

26) Stern-Münch Komm. Einf. A I 1.

die selbstkorrigierenden Kräfte der Marktwirtschaft nicht mehr, um die Entwicklung wirtschaftlicher Ungleichgewichte zu verhindern²⁷. Den kräftigen Preissteigerungen konnte die Deutsche Bundesbank allein trotz Ausschöpfung aller monetären Mittel nicht mehr Herr werden²⁸. Dabei zeigte sich, daß der Boom durch die Ausgabenfreudigkeit der öffentlichen Hand ständig stärker angeheizt wurde. Die restriktiven Maßnahmen der Notenbank liefen gegenüber diesem Verhalten leer. Die staatlichen Haushaltsträger waren im Gegensatz zur Privatwirtschaft allein durch die Verknappung der Geldmittel und die Erhöhung der Kreditkosten in ihrem Finanzgebaren nicht zu mäßigen²⁹.

Einer breiteren Öffentlichkeit wurde in dieser Wirtschaftsperiode bewußt, daß es in der Bundesrepublik an einem wirksamen Instrumentarium zur Zügelung der staatlichen Ausgaben fehlte und die öffentlichen Körperschaften aus eigenem Antrieb nicht in ausreichendem Maße auf ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht hinwirkten. Selbst die "Betroffenen", die Länderregierungen und Parlamente, zeigten sich gesetzlichen Maßnahmen gegenüber überraschend aufgeschlossen³⁰. Somit war auch das erforderliche politische Klima für die Schaffung eines konjunkturpolitischen Instrumentariums vorhanden.

Bereits mit Kabinettsbeschluß vom 11.3.1964 hatte die Bundesregierung unter Bundeskanzler Erhard einen Entwurf für ein Stabilitätsgesetz erarbeiten lassen³¹. Diese Gesetzesvorlage wurde als Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität am 2.9.1966 dem Bundestag zugeleitet³².

27) Schriftl. Bericht des Abg. Dr. Elbrächter, zu BT-Drs. V/1678 Nr. 2 S. 1 f.

28) Beyfuß: Die Neue Wirtschaftspolitik., S. 7 f.

29) Piduch Komm. Art. 109 Rdn. 59.

30) Eberhard: Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte, S. 217; Stern-Münch Komm. Einf. A II.

31) Möller Komm. Vorwort zur 1. Aufl. S. 13 f.

32)

2. Kapitel: Die Konjunkturausgleichsrücklage im Regierungsentwurf

Die Regierungsvorlage für ein zu schaffendes Stabilitätsgesetz sah für den Bund und die Länder die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen aus Haushaltsmitteln vor. In der erarbeiteten Neufassung des Artikels 109 GG hingegen war das Instrument der Rücklagenbildung nicht aufgenommen¹.

I. Ausgestaltung der geplanten Rücklage

Nach dem Regierungsentwurf zum Stabilitätsgesetz konnten die Gebietskörperschaften sowohl bei der Haushaltsplanung² als auch während des Haushaltsvollzuges³ der Rücklage Gelder zuweisen, wenn in einer Phase der Konjunkturüberhitzung die Nachfrage die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigen würde. Im Fall einer wirtschaftlichen Abschwächung sollten umgekehrt zusätzliche Ausgaben zur Konjunkturbelebung mit den angesparten Rücklagemitteln finanziert werden⁴.

Die Haushalte der Länder waren in die Verpflichtung zur Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen miteinbezogen worden, weil wegen ihres finanzpolitischen Gewichts anderenfalls ein Erfolg konjunktursteuernder Maßnahmen allein des Bundes sehr fraglich erschien⁵.

Die Rücklagen sollten auf Konten bei der Deutschen Bundesbank deponiert werden; denn nur in diesem Fall sind die stillgelegten Gelder tatsächlich dem Wirt-

¹) §§ 2 II, III; 3 I, II u. 4 des Reg.Entw. zum StWG, BT-Drs. V/890 S. 3.

²) § 2 II des Reg.Entw. (jetzt § 5 II).

³) § 3 I des Reg.Entw. (jetzt § 6 I).

⁴) §§ 2 III, 3 II des Reg.Entw. (jetzt §§ 5 III, 6 II).

⁵) Begründung des Reg.Entw. zu § 10, aaO. S. 14; Möller Komm. § 14 Rdn. 3.

schaftskreislauf entzogen, und wird die volkswirtschaftliche Nachfrage in der gewünschten Richtung beeinflusst⁶.

II. Würdigung

Die Konjunkturausgleichsrücklagen des Regierungsentwurfs hatten die Aufgabe, konjunkturell überschüssige Haushaltsmittel aufzunehmen und diese bis zur späteren Verwendung zur Verfügung zu halten. Sie stellten somit als haushaltstechnisches Mittel eine "Möglichkeit zur Verlangsamung und Beschleunigung des Ausgabenrhythmus' der öffentlichen Hand"⁷ dar. Das Instrument der Fondsbildung läßt sich deshalb auch charakterisieren als haushaltsrechtliche Maßnahme zur Legalisierung der Stilllegung von öffentlichen Geldern unter konjunkturpolitischen Aspekten.

Es drängt sich hier eine Parallele zu dem unter Finanzminister Schäffer gebildeten "Juliusturm"⁸ auf. Im Gegensatz zu den damaligen aus Vorausschau für kommende Verteidigungsausgaben, nicht aber aus konjunkturpolitischen Gründen angesammelten Haushaltsmitteln waren im Entwurf des Stabilitätsgesetzes eingehende Regelungen über die Wiederverwendung der stillgelegten Gelder vorgesehen⁹. Damit sollte ein mißbräuchlicher bzw. ein zum falschen Zeitpunkt erfolgender Einsatz der Fondsmittel verhindert werden.

⁶) § 4 I des Reg.Entw.; siehe dazu auch die Begründung des Reg.Entw. zu § 2, aaO. S. 12.

⁷) Begründung des Reg.Entw., aaO. S. 9.

⁸) Bezeichnung für die Ansammlung von öffentlichen Geldern zum Aufbau der Bundeswehr. Der Juliusturm erreichte 1956 fast 7 Mrd. DM. Dazu Enzykl. Lexikon f.d. Geld-, Bank- u. Börsenwesen, aaO. S. 920 f; Nöll v.d. Nahmer: Lehrbuch..., S. 103, 153 ff.

⁹) §§ 2 III, 3 II, 4 I S. 2 des Reg.Entw.

Eine Verankerung der Bestimmungen über die Rücklagenbildung im Grundgesetz - wie jetzt in Artikel 109 IV GG n.F. - war bei der geplanten Ausgestaltung des Instruments nicht erforderlich. Jede Gebietskörperschaft war verpflichtet, nach eigener Beurteilung der konjunkturpolitischen Lage Rücklagen zu bilden, und konnte im Fall einer Wirtschaftsabschwächung über diese Mittel wieder frei verfügen. Ein Eingriff des Bundes in die Finanzautonomie der Länder war somit nicht denkbar¹⁰. Ein Konflikt mit der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder (Art. 109 I GG) konnte in dieser Gestaltung über das Instrument der Konjunkturausgleichsrücklage deshalb nicht auftreten.

Nach dem Regierungsentwurf diente die Konjunkturausgleichsrücklage somit ausschließlich als haushaltstechnisches Instrument zur Durchführung einer antizyklischen Finanzpolitik der öffentlichen Haushaltsträger. Als selbständige konjunkturpolitische Maßnahme zur Koordinierung des Finanzgebarens der staatlichen Haushalte und als Mittel zur Abwehr gesamtwirtschaftlicher Störungen war die Rücklagenbildung dagegen in der Regierungsvorlage noch nicht konzipiert.

¹⁰) Anders die endgültige Fassung wegen der Möglichkeit obligatorischer Zuführungen gemäß § 15 StWG; siehe dazu auf S. 18 u. 171 f.

3. Kapitel: Parlamentarische Beratung der Vorlage

Erst im Laufe der parlamentarischen Beratung ist die Konjunkturausgleichsrücklage zu einem umfassenden, eigenständigen Instrument der Konjunktursteuerung ausgestaltet worden. Dafür waren in erster Linie die Vorschläge des Bundesrats von Bedeutung.

I. Vorschläge des Bundesrats

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Stabilitätsgesetzes¹ schlug der Bundesrat in Bezug auf die Rücklagenbildung neben mehreren kleinen Änderungen zwei bedeutsame Erweiterungen dieses Instruments vor.

Erstens sollte die Bundesregierung ermächtigt werden, den Bund und die Länder durch Rechtsverordnung verpflichten zu können, ihren Konjunkturausgleichsrücklagen Haushaltsmittel zuzuführen (obligatorische Zuführung)². Mit dieser Ergänzung des Instruments würde die Bundesregierung in die Lage versetzt werden, aus konjunkturellen Gründen zwangsweise Finanzmittel der wichtigsten Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik einfrieren zu können.

Zweitens regte der Bundesrat an, als zusätzliches konjunkturpolitisches Instrument die kurzfristige Veränderung der Ertragssteuern einzuführen. Die durch eine Anhebung der Tarife erzielten Mehreinnahmen sollten dann ebenfalls der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt werden³.

¹) Stellungnahme des BR zum Entw. des StWG, BT-Drs. V/890 S. 24 ff.

²) Stellungnahme des BR, aaO. Nr. 10 S. 26.

³) Stellungnahme des BR, aaO. Nr. 18 S. 29.

Die so obligatorisch stillgelegten Gelder sollten erst nach Freigabe durch die Bundesregierung von den einzelnen Haushaltsträgern wieder verwendet werden können. Auf diese Weise würden sie als gesamtstaatliche Finanzmasse zur Bekämpfung einer Wirtschaftsabschwächung erhalten bleiben⁴.

Der Bundesrat sah sich zu diesen Ergänzungsvorschlägen deshalb veranlaßt, weil ihm das im Regierungsentwurf vorgesehene konjunkturpolitische Instrumentarium zur Verwirklichung einer effektiven gesamtstaatlichen Konjunkturpolitik nicht ausreichend erschien.

1. Konjunkturausgleichsrücklage durch Rechtsverordnung der Bundesregierung

Die Einführung des Instruments der obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage begründete der Bundesrat damit, daß im Fall nicht ausreichender freiwilliger Rücklagenbildung die Möglichkeit bestehen müsse, die öffentlichen Haushalte zur Stillegung weiterer Mittel zu veranlassen⁵. Man hatte dabei realistisch die Schwierigkeiten im Auge, die die einzelnen Finanzminister in den Länderparlamenten haben würden, um eine wirksame Fiskalpolitik durchzusetzen⁶. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß regelmäßig in den Ländern jeweils unterschiedliche konjunkturelle Situationen vorliegen. Aus diesem Grunde wird eine allein von den Ländern praktizierte Haushaltspolitik kaum den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen gerecht werden können. Der Bundesregierung sollte daher mit

⁴) Stellungnahme des BR, aaO. Nr. 17 S. 28.

⁵) Stellungnahme des BR, aaO. Nr. 10 S. 26.

⁶) Finanzausschuß des BT, 33. Sitzung v. 22.9.66, Prot. S. 12 f, zit. nach: Stachels: Das Stabilitätsgesetz ..., S. 45 Fn. 58.

der obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage ein Instrument in die Hand gegeben werden, um gesamtstaatlich entsprechend dem Konjunkturverlauf koordinierend in das Finanzgebaren der wichtigsten und größten Haushalte der öffentlichen Hand eingreifen zu können.

Als Äquivalent für die Ermächtigung zum Eingriff in die Länderhaushalte verlangte der Bundesrat allerdings, daß für eine Rechtsverordnung zur Bildung von obligatorischen Rücklagen die Zustimmung von zwei Dritteln seiner Stimmen erforderlich sein müßte⁷. Den Ländern sollte auf diese Weise genügender Einfluß und ausreichende Mitsprache bei der Praktizierung einer gesamtstaatlichen Konjunkturpolitik mit diesem Instrument gesichert werden.

Die Gemeindehaushalte waren vom Bundesrat nicht in die Verpflichtung zur Bildung obligatorischer Rücklagen miteinbezogen worden. Man war der Ansicht, daß die Länder genügend - etwa durch Variierung ihrer Finanzzuweisungen - auf das konjunkturelle Verhalten der Gemeinden einwirken könnten⁸.

Der Bundesrat schlug weiter die Aufteilung der Reservefonds der Gebietskörperschaften in eine Konjunkturausgleichsrücklage I für die freiwillig zu bildende und eine Konjunkturausgleichsrücklage II für die obligatorisch anzulegende Rücklage vor, weil für die einzelnen Fondsbildungen jeweils unterschiedliche Voraussetzungen hinsichtlich der Ansammlung, Festlegung und Wiederverwendung Anwendung fänden⁹.

7.) Stellungnahme des BR, aaO. S. 23.

8.) Stellungnahme des BR, aaO. S. 26.

9.) Stellungnahme des BR, aaO. S. 24.

2. Variation der Ertragssteuern

Die Veränderung der Ertragssteuern war als konjunktursteuerndes Instrument bereits im Nachtrag zum Wirtschaftsbericht 1964¹⁰ erwähnt und auch im Gutachten über die Finanzreform¹¹ wegen ihrer außerordentlichen konjunkturellen Wirksamkeit nochmals hervorgehoben. Diese Anregungen nahm der Bundesrat wieder auf und bat den Bundestag und die Bundesregierung in Form einer EntschlieÙung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Institutionalisierung dieses schnell wirkenden Instruments mit seiner großen Breitenwirkung erneut zu prüfen. Im Fall der Anhebung der Tarife sollten dann die erzielten Mehreinnahmen den Konjunkturausgleichsrücklagen zugeführt werden¹².

3. Verfassungsrechtliche Verankerung

Beide Ergänzungsvorschläge des Bundesrats stellten eine wesentliche Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums über den Regierungsentwurf hinaus dar, womit der Bundesregierung ein schnelleres und effektiveres Eingreifen in den Konjunkturverlauf ermöglicht werden sollte. Gleichzeitig warfen die Verbesserungen aber schwerwiegende verfassungsrechtliche Probleme auf. Aufgrund der neuen Regelungen erhielt die Bundesregierung beispielsweise das Recht, in die bisher autonome Haushaltswirtschaft der Länder eingreifen zu können. Mit der Möglichkeit der Steueränderung allein durch Rechtsverordnung wurden angestammte Parlamentsrechte zugunsten der Exekutive eingeschränkt¹³.

¹⁰) Zu BT-Drs. IV/1752 S. 17.

¹¹) Gutachten über die Finanzreform, aaO. Tz. 501 ff.

¹²) Stellungnahme des BR, aaO. Nr. 18 a S. 29.

¹³) Möller Komm. § 26 Nr. 3 b (3) Rdn. 1; Stern-Münch Komm. Art. 109 A II 1.

Aus diesen Gründen machte die Einführung des Instruments der obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage eine weitgehende Umarbeitung der Regierungsvorlage erforderlich. Der Bundesrat hat dem Rechnung getragen und zusätzlich zu den Vorschlägen über die Erweiterung des Instrumentariums eine Neufassung des Artikels 109 GG vorgelegt¹⁴. In Absatz 3 Nr. 2b dieses Entwurfs war die Konjunkturausgleichsrücklage als spezielles Instrument zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht enthalten. Die konjunkturpolitische Rücklagenbildung ist somit erst infolge des Änderungsvorschlags des Bundesrats in den Wortlaut des Artikels 109 GG aufgenommen worden.

II. Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmte dem Vorschlag des Bundesrats zur Einführung obligatorischer Zuführungen an die Konjunkturausgleichsrücklagen von Bund und Ländern zusammen mit der Änderung von Artikel 109 GG grundsätzlich zu. Aus verfassungsrechtlichen Gründen und wegen der erheblich erschwerten Anwendung des Instruments lehnte sie aber die geforderte Zweidrittelmehrheit für die Zustimmung des Bundesrats zu einer solchen Rechtsverordnung ab¹⁵.

Demgegenüber wurde die Anregung nicht aufgegriffen, ein Instrument zur Variierung der Ertragssteuern aus konjunkturpolitischen Gründen zu schaffen. Die Bundesregierung erkannte zwar die Effektivität einer solchen Maßnahme an, glaubte aber, aus verfassungsrechtlichen Gründen eine solch weitgehende Ermächtigung für die Exekutive nicht durchsetzen zu können. Auch lediglich konjunkturell motivierte Steuervariationen führten zu erheblichen Belastungsveränderungen für den einzelnen Staatsbürger und mußten deshalb den gesetzgebenden

¹⁴) Stellungnahme des BR, aaO. S. 23.

¹⁵) Gegenäußerung der BReg., BT-Drs. V/890 Anl. 5 I S. 31, Nr. 10 u. 17a S. 32, 33.

Körperschaften vorbehalten bleiben¹⁶.

III. Beratung im Bundestag

Durch die öffentliche Diskussion und die erweiternden Vorschläge des Bundesrats war die Notwendigkeit für die Schaffung eines Instrumentariums zur Konjunktursteuerung bereits unbestritten, als die Beratungen im Bundestag begannen¹⁷. Aufgrund der Bildung der großen Koalition im November 1966 war darüber hinaus für das Gesetzgebungsverfahren eine breite parlamentarische Mehrheit gesichert¹⁸. In den Parlamentsdebatten und Ausschußberatungen ging es infolgedessen vornehmlich darum, das für notwendig erachtete konjunkturpolitische Instrumentarium in das Rechts- und Verfassungssystem der Bundesrepublik in einer Weise einzubauen, daß einerseits mit Hilfe der neu zu schaffenden Instrumente eine aktive Konjunkturpolitik durchgeführt werden konnte, auf der anderen Seite aber die erforderliche Mitsprache und Kontrollbefugnis der Legislative gewährleistet blieben. Ein flexibles und schnell wirkendes konjunkturpolitisches Instrument verlangt recht weitgehende Ermächtigungen für die Exekutive. Trotzdem sollte die notwendige Kontrolle durch die gesetzgebenden Körperschaften nicht unverantwortlich eingeschränkt werden.

Der Vorschlag des Bundesrats für das Instrument der Konjunkturausgleichsrücklage wurde während der Be-

¹⁶) Gegnäußerung der BReg., aaO. Nr. 18a S. 34.

¹⁷) Bericht des Abg. Dr. Elbrächter, zu BT-Drs. V/1678 I Nr. 4 S. 3; Bericht des Abg. Dr. Lenz, zu BT-Drs. V/1686 II S. 2.

¹⁸) Koalition zwischen CDU/CSU und SPD von 1966 - 1969.

ratungen in folgenden Punkten modifiziert¹⁹⁾:

1. Freiwillige Konjunkturausgleichsrücklage

Bei grundsätzlicher Zustimmung zu den Vorschlägen der Bundesregierung im Regierungsentwurf über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen zur Durchführung einer konjunkturgerechten Haushaltsführung verlangte der Wirtschaftsausschuß, daß die parlamentarische Kontrolle bei der Leistung von zusätzlichen Ausgaben in Zeiten abflauender Wirtschaftstätigkeit (§ 3 II des Reg.Entw.) verbessert werden müßte²⁰⁾. Der Ausschuß schlug vor, die zusätzlichen Ausgaben über sogenannte Leertitel²¹⁾ des Haushaltsplans laufen zu lassen. Verfügungen über die Mittel dieser Leertitel sollten jeweils nur mit Zustimmung des Bundestags zulässig sein²²⁾. Mit Hilfe dieses Verfahrens würde ein schnelles konjunkturpolitisches Handeln der Bundesregierung aufgrund der verkürzten Fristen für die Behandlung solcher Finanzvorlagen nicht verhindert, die Mitwirkungs- und Kontrollrechte von Bundestag und Bundesrat wären aber erheblich verstärkt.

Die zusätzlichen Ausgaben dürften weiter nur für Maßnahmen verwendet werden, die bereits in den mehrjährigen Finanzplänen vorgesehen seien²³⁾. Mit dieser Bindung sollte erreicht werden, daß die zusätzlichen Gelder ausschließlich strukturverbessernd und investiv ausgegeben werden.

19) Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Art. 109 GG wurde vom RA federführend und vom WA mitberatend behandelt (Bericht des RA, BT-Drs. V/1686); das StWG wurde vom WA beraten (Bericht des WA, BT-Drs. V/1678).

20) Schriftl. Bericht des Abg. Dr. Elbrächter, aaO. zu §§ 5 - 8 S. 6 f.

21) Zu dem Institut der Leertitel im einzelnen S.113.

22) Jetzt in § 8 StWG so geregelt.

23) Diese Bindung hat ihren Niederschlag in § 6 II S. 2

Diese Änderungen des Regierungsentwurfs sind im ganzen als richtig und sinnvoll zu bezeichnen. Die zusätzliche Vergabe von Haushaltsmitteln zur Konjunkturbelebung wurde nicht in entscheidenden Punkten geschwächt, durch die Bindung der Ausgaben an Vorhaben der mehrjährigen Finanzpläne ein effektiver Einsatz der Reserve-
mittel aber sichergestellt.

In Bezug auf die freiwillige Rücklagenbildung wurde weiter der Vorschlag des Bundesrats²⁴ übernommen, zur Deckung und Finanzierung von zusätzlichen Ausgaben zunächst auf die in der Konjunkturausgleichsrücklage angesammelten Gelder zurückzugreifen und erst dann die Kreditermächtigung nach § 6 III StWG in Anspruch zu nehmen. Die Entnahme von Mitteln aus der Rücklage wirkt in größerem Umfang konjunkturbelebend als eine kreditäre Finanzierung. Eine Kreditaufnahme führt lediglich zu einer Kaufkraftverlagerung, während die Verwendung von Rücklagemitteln als echte Geldvermehrung sowohl nachfragefördernd als liquiditätserhöhend wirkt²⁵. Durch die Einfügung des Wortes "zunächst" in die Vorschriften über die Verwendung von Rücklagemitteln²⁶ wurde der vorrangige Einsatz gegenüber einer Kreditaufnahme festgelegt. Aus den genannten konjunkturpolitischen Gründen ist diese Verbesserung des Instruments zu begrüßen.

StWG gefunden. Diese Vorschrift beruht auf den Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen der SPD-Fraktion vom 5.10.66 (zit. nach Möller Komm. § 6 Rdn. 1). - Durch das FAnpG vom 30.8.1971 (BGBl. I 1971, 1426) ist die Verwendung von KAR-Mitteln um die Vergabe nach Art. 104a IV GG zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erweitert worden.

24) Stellungnahme des BR, aaO. Nr. 2b S. 24.

25) So bereits in der Begründung des BR, aaO. S. 24.

26) §§ 5 III, 6 II S. 3 StWG.

2. Obligatorische Konjunkturausgleichsrücklage

Der Vorschlag des Bundesrats, die Konjunkturausgleichsrücklage dahingehend auszubauen, daß der Bund und die Länder verpflichtet werden können, obligatorisch Haushaltsmittel stillzulegen, wurde von allen parlamentarischen Gremien als eine bedeutende Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums bezeichnet²⁷. Man war sich aber auch der Schneidigkeit des Instruments bewußt und fürchtete einen erheblichen Machtzuwachs zugunsten der Bundesregierung. Aus diesem Grund wurde nach Möglichkeiten gesucht, die Anwendbarkeit des Instruments zu begrenzen und die erforderlichen Voraussetzungen so präzise wie möglich zu fassen. Der Einsatz dieses Konjunktursteuerungsmittels sollte ausschließlich auf wirtschaftliche Krisensituationen beschränkt werden²⁸.

a. Präzisierung der Voraussetzungen

Der Rechtsausschuß bemühte sich insbesondere darum, die Voraussetzungen für die Verpflichtung zur Bildung obligatorischer Konjunkturausgleichsrücklagen in Artikel 109 IV S. 1 GG zu konkretisieren und damit die Anwendung des Instruments einzuschränken. Trotz längeren Bemühens hat er aber die Versuche aufgeben müssen, den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts näher zu definieren²⁹. Statt dessen wurde lediglich in Anlehnung an das Tröger-Gutachten³⁰ der Begriff "Abwehr einer Gefahr für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" durch

²⁷) Bericht des Abg. Dr. Elbrächter, aaO. S. 7; Bericht des Abg. Dr. Lenz, aaO. S. 3.

²⁸) Stern-Münch Komm. Art. 109 A V; Dr. Wilhelmi, in: 108. Sitzung des BT, aaO. S. 5098.

²⁹) Schriftl. Bericht d. Abg. Dr. Lenz, aaO. S. 3.

³⁰) Tröger-Gutachten, aaO. Tz. 521.

die Formulierung "Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" ersetzt. Damit sollte erreicht werden, die Eingriffsschwelle für die Anwendung des Instruments zu erhöhen und den Einsatz auf Ausnahmesituationen zu begrenzen³¹.

Die Anstrengungen des Rechtsausschusses müssen als gescheitert angesehen werden, wie die Vielfalt der Meinungen über die Auslegung des Begriffs "Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" deutlich zeigt³². Dieser Mißerfolg ist andererseits nur wenig verwunderlich, wenn man sich vor Augen hält, daß es der Volkswirtschaftslehre bis heute nicht möglich ist, die Kriterien für das Vorliegen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eindeutig und unstreitig zu definieren³³. An dieser Stelle werden deshalb die Schwierigkeiten besonders deutlich, die der Einbau eines konjunktursteuernden Instrumentariums in ein mit festen Begriffen arbeitendes Rechtssystem mitsichbringt.

In formaler Hinsicht wurde schließlich durch die Einfügung des Wortes "nur" in Artikel 109 IV S. 1 GG festgelegt, daß die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen - im Gegensatz zu den Alternativen in Artikel 80 I GG - ausschließlich auf die Bundesregierung als Kollegialorgan begrenzt ist³⁴. Eine Verordnungsermächtigung allein zugunsten eines Ressortministers bzw. eine entsprechende Subdelegation ist damit ausgeschlossen.

³¹) Möller Komm. Art. 109 Rdn. 18.

³²) Siehe dazu näher auf S. 72 f.

³³) Hockel: "Gefährdung" und "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" im GG und StWG, S. 1033.

³⁴) Schriftl. Bericht des Abg. Dr. Lenz, aaO. S. 4.

b. Parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle

aa. Aufhebungsanspruch des Bundestags

Zur Verstärkung der parlamentarischen Mitwirkungsbe-
fugnisse wurde vom Rechtsausschuß ein Aufhebungsanspruch
des Bundestags für bereits erlassene Verordnungen zur
Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen geschaffen
(Art. 109 IV S. 4 GG)³⁵. Der Bundestag muß zwar dem Er-
laß einer solchen Verordnung nicht zustimmen. Wegen des
schwerwiegenden Eingriffs in die Haushaltswirtschaft soll
er aber die Möglichkeit haben, die Aufhebung der Verord-
nung verlangen zu können.

Im Gegensatz zu der Änderung der Anwendungsvoraussetzungen
ist in der Konzipierung des Aufhebungsanspruchs eine echte
Begrenzung des Instruments und eine Verstärkung des par-
lamentarischen Einflusses auf die Konjunkturpolitik zu
sehen. Als gesetzgeberische Panne muß es dagegen betrach-
tet werden, daß im Stabilitätsgesetz selbst der Aufhe-
bungsanspruch des Bundestags bei der Regelung der Kon-
junkturausgleichsrücklage nicht erwähnt worden ist; zu-
mal Artikel 109 IV S. 4 GG gerade die Möglichkeit vor-
sieht, daß der Gesetzgeber die näheren Modalitäten dieses
Rechts ausgestaltet³⁶. Das Versehen läßt sich wohl nur
auf die mangelnde Koordination im Gesetzgebungsverfahren
zurückführen³⁷.

bb. Zweidrittel-Mehrheit für die Zustimmung des Bundesrats

Abgelehnt wurde dagegen sowohl vom Rechtsausschuß als

³⁵) Schriftl. Bericht des Abg. Dr. Lenz, aaO. III 3g S.4.

³⁶) Möller Komm. Art.109 Rdn. 30; Stern-Münch Komm.
§ 15 VII 2.

³⁷) Zuck; Die globalgesteuerte Marktwirtschaft., S. 1305.

auch vom Wirtschaftsausschuß die vom Bundesrat geforderte Zweidrittel-Mehrheit für die Zustimmung des Bundesrats zu einer Rechtsverordnung über die obligatorische Zuführung von Geldern zu den Konjunkturausgleichsrücklagen³⁸.

Eine solche qualifizierte Zustimmung sei mit dem bestehenden Verfassungssystem nicht vereinbar, das - abgesehen von Art. 61 III GG - ausschließlich für verfassungsändernde Gesetze eine Zweidrittel-Mehrheit vorschreibe. Außerdem stünde diese Forderung in keinem Verhältnis zu den steuerlichen Regelungen der Art. 105 bis 107 GG. Hier habe der Bundesrat ebenfalls nur mit einfacher Mehrheit zu beschließen, die Eingriffe in die Finanzwirtschaft der Länder könnten dabei aber sehr viel weiter gehen als beim Erlass von Konjunkturverordnungen³⁹. Schließlich wird noch darauf hingewiesen, daß die Anwendungsvoraussetzungen für das Instrument verschärft worden seien und vor seinem Inkraftsetzen stets der Konjunkturrat zu konsultieren sei⁴⁰.

Die Ablehnung der qualifizierten Zustimmung durch den Bundesrat ist neben den dargelegten Gründen auch deshalb als richtig zu bezeichnen, weil anderenfalls die Anwendbarkeit des Instruments zu sehr erschwert worden und damit das erstrebte Ziel - ein wirksames gesamtwirtschaftliches Konjunkturinstrument zu schaffen - zunichte gemacht worden wäre.

c. Aufteilung der Rücklage in Konjunkturausgleichsrücklage I und Konjunkturausgleichsrücklage II

Schließlich lehnte der Bundestag die vom Bundesrat vor-

³⁸) Bericht des Abg. Dr. Lenz, aaO. S. 4; Bericht des Abg. Dr. Elbrächter, aaO. S. 7.

³⁹) Bericht des Abg. Dr. Lenz, aaO. S. 4.

⁴⁰) Bericht des Abg. Dr. Elbrächter, aaO. S. 7.

geschlagene Teilung der Rücklage einer jeden Gebietskörperschaft in eine Konjunkturausgleichsrücklage I für die freiwillig zurückgestellten Mittel und eine Konjunkturausgleichsrücklage II für obligatorisch gebildete Reserven ab. Es treffe zwar zu, daß die jeweiligen Entstehungs- und Freigabevoraussetzungen unterschiedlich seien. Trotzdem könnten aber beide Arten der Rücklagenbildung in einem Fonds verbucht werden, denn ihre konjunkturpolitische Wirkungsweise sei dieselbe. Durch die Zusammenfassung werde deshalb die Relevanz der konjunkturpolitischen Fondsbildung nicht berührt⁴¹.

Es ist zwar richtig, daß die konjunkturelle Wirksamkeit durch die Bildung nur einer Konjunkturausgleichsrücklage nicht verändert wird, denn jeweils sind die Gelder dem Wirtschaftskreislauf entzogen und auf Konten bei der Deutschen Bundesbank eingefroren. Dies Argument allein vermag die Ablehnung der Aufteilung aber nicht überzeugend zu begründen. Gerade die unterschiedlichen Freigabevoraussetzungen zwingen dazu, die Konjunkturausgleichsrücklage einer jeden Gebietskörperschaft stets in die vom Bundesrat vorgeschlagenen zwei Massen auseinanderzurechnen. Darüber hinaus würde die Aufschlüsselung in eine Konjunkturausgleichsrücklage I und Konjunkturausgleichsrücklage II die Rücklagenbildung nach außen transparenter machen und für eine breitere Öffentlichkeit jeweils deutlich erkennen lassen, über welchen Anteil des Fonds die jeweilige Gebietskörperschaft nach eigenem Ermessen verfügen kann und wie groß die einer gesamtstaatlichen Konjunkturpolitik zur Verfügung stehende Geldreserve ist. M. E. hätte daher die vorgeschlagene Aufteilung übernommen werden sollen.

⁴¹⁾ Schriftl. Bericht Dr. Elbrächter, aaO. S. 7; Dr. Elbrächter in 108. Sitzung des BT, aaO. S. 5103.

3. Konjunkturpolitische Variation der Ertragssteuern

Die Anregung des Bundesrats⁴², die Ertragssteuern entsprechend den konjunkturellen Erfordernissen zu variieren, wurde nach der Bildung der großen Koalition vom Wirtschaftsausschuß⁴³ aufgegriffen. Bei den Beratungen über die Ertragsteuervariation war man sich zwar bewußt, daß dadurch die Prärogative des Parlaments bezüglich der Festlegung der allgemeinen Steuerbelastung erheblich beeinträchtigt werden könnte. Demgegenüber wurde die konjunkturpolitische Zweckmäßigkeit dieses Instruments wegen seiner großen Breitenwirkung und schnellen Wirksamkeit für so bedeutsam gehalten⁴⁴, daß man nach Lösungsmöglichkeiten für die Beseitigung der verfassungsrechtlichen Bedenken suchte. So wurde der Erlaß einer Rechtsverordnung zur Steuervariation neben der Zustimmung des Bundesrats zusätzlich von der Zustimmung des Bundestags abhängiggemacht. Beide Körperschaften müssen daher zur Rechtswirksamkeit einer solchen Verordnung ihre Billigung geben⁴⁵. Damit glaubte man, den verfassungsrechtlichen Einwendungen genügend Rechnung getragen zu haben.

Für die Abführung der Mehreinnahmen an die Konjunkturausgleichsrücklagen wurde auf Vorschlag des Finanzausschusses des Bundestags ein Pauschalverfahren eingeführt⁴⁶. Anderenfalls hätte man die Finanzverwaltung einer großen Mehrbelastung ausgesetzt, weil bei exakter Abrechnung die "normale" und die "erhöhte" Steuer rechnerisch, buchmäßig und kassenmäßig hätten auseinander gehalten werden müssen.

42) Stellungnahme des BR, aaO. Nr. 18 S. 29.

43) Schriftl. Bericht Dr. Elbrächter, aaO. S. 12.

44) ders., aaO. I 5c S. 4 f.

45) Siehe dazu § 26 Nr. 3b (3) S. 2.

46) Finanzausschuß des BT, 61 Sitzung vom 22.2.67 Prot. S. 4 (zit. nach Möller Komm. § 15 Rdn. 1).

4. Allgemeine Regelungen

Für die gravierendsten Mittel der antizyklischen Finanzpolitik, darunter auch für die obligatorische Zuführung von Geldern an die Konjunkturausgleichsrücklagen und die Variation der Ertragssteuern, ist eine spezielle Begründungspflicht vor dem Bundestag und dem Bundesrat vorgesehen (§ 2 II StWG). Die Vorschrift geht zurück auf die Änderungs- und Ergänzungsvorschläge des Bundesministers für Wirtschaft⁴⁷. Sie wurde vom Wirtschaftsausschuß zu ihrer heutigen Form umgestaltet und bezweckt in erster Linie die Information der parlamentarischen Gremien über die wesentlichen konjunkturpolitischen Entscheidungen⁴⁸. Darüber hinaus wird durch die parlamentarische Aussprache der Ausnahmecharakter der zu treffenden Maßnahmen unterstrichen und damit einer leichtfertigen Anwendung der Instrumente entgegengewirkt.

Infolge der während des Gesetzgebungsverfahrens neu eingeführten Zustimmungserfordernisse bei einzelnen Maßnahmen⁴⁹ kommt es in manchen Fällen zu Überschneidungen: Trotz notwendiger Zustimmung des Bundestags und Bundesrats zu einer Maßnahme - beispielsweise der Erhöhung der Ertragssteuern - ist eine nochmalige Begründung gemäß § 2 II StWG vorgeschrieben. Eine bessere Abstimmung und Koordinierung im Gesetzgebungsverfahren hätte diese Überschneidungen verhindern können.

Vor Erlaß bestimmter Maßnahmen ist außerdem der Konjunkturrat für die öffentliche Hand obligatorisch,

47) Zit. nach Möller Komm. § 2 Rdn. 1.

48) Schriftl. Bericht Dr. Elbrächter, aaO. S. 6.

49) §§ 8, I, 26 Nr. 3b (3) StWG.

in anderen Fällen nur fakultativ zu hören (§ 18 II StWG). Das Gremium soll als Bindeglied zwischen Bund, Ländern und Gemeinden fungieren und helfen, die Kooperation der einzelnen Haushaltsträger in der Konjunkturpolitik zu erleichtern. Man hoffte, durch die im Konjunkturrat erzielte Übereinstimmung auf die Anwendung besonders gravierender Maßnahmen möglicherweise überhaupt verzichten zu können⁵⁰.

Die Institutionalisierung dieses Gremiums ist zu begrüßen. Damit ist allen Betroffenen die Möglichkeit gegeben, Einfluß auf die zu treffenden konjunkturpolitischen Entscheidungen zu nehmen. Der Konjunkturrat bleibt dabei aber stets nur beratendes Organ. Die Verantwortung für konjunkturelle Maßnahmen liegt allein bei der Bundesregierung und den Regierungen der Länder⁵¹.

IV. Ergebnis und Würdigung der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit

Infolge der zahlreichen Änderungen wurde das Stabilitätsgesetz unter dem erweiterten Namen als Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft am 10.5.1967 vom Bundestag unter Billigung aller Parteien mit großer Mehrheit beschlossen⁵². Der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 2.6.1967 ohne Anruf des Vermittlungsausschusses zu⁵³. Gemeinsam mit der Änderung des Artikels 109 GG trat das Stabilitätsgesetz am 14.6.1967 in Kraft⁵⁴. Von diesem Zeitpunkt an besteht für den Bund und die Länder somit die Möglichkeit, Konjunkturausgleichsrücklagen bei der Deutschen Bundesbank

⁵⁰) Begründung der Gesetzesvorlage durch die BReg., aaO. B II zu § 17.

⁵¹) Möller Komm. § 18 Rdn. 2; Stern-Münch Komm. § 18 III.

⁵²) 108. Sitzung des BT, Steno. Berichte Bd. 64 S. 5137.

⁵³) 310. Sitzung des BR, Steno. Berichte 304 - 333 Sitzung S. 105 f.

⁵⁴) Stern-Münch Komm. Art. 109 S. 60, § 33.

zu bilden.

Während der parlamentarischen Beratung ist die Konjunkturausgleichsrücklage insbesondere aufgrund der Vorschläge des Bundesrats von einer anfangs lediglich haushaltstechnischen Maßnahme zu einem selbständigen Instrument der Konjunktursteuerung ausgebaut worden. Durch die Erweiterung um die Alternative der obligatorischen Stilllegung von Geldern mitsamt der Sperrung dieser Mittel bis zur gemeinsamen Freigabe kann die Bundesregierung mit Hilfe dieses Instruments unmittelbar auf das Finanzgebaren der größten öffentlichen Haushaltsträger einwirken. Damit ist der von den geldpolitischen Maßnahmen der Bundesbank kaum zu erfassende Bereich der öffentlichen Hand zumindest in Bezug auf die Haushalte des Bundes und der Länder direkten konjunkturellen Anordnungen der Bundesregierung unterworfen und einer Globalsteuerung zugänglich gemacht worden. Die bisher offene Flanke für die Handhabung einer gesamtstaatlichen Konjunkturpolitik ist damit auch durch das Instrument der Konjunkturausgleichsrücklage erheblich verkleinert worden.

Darüber hinaus wurde durch die Einführung der Ertragssteuervariation für die Konjunkturausgleichsrücklage eine zusätzliche, kräftige Einnahmequelle erschlossen, wodurch die für eine bundesweite Konjunktursteuerung zur Verfügung stehende Finanzmasse bedeutend vergrößert werden kann. Die Möglichkeiten der Bundesregierung für die Praktizierung einer aktiven Konjunkturpolitik haben damit auch in der Phase einer wirtschaftlichen Abschwächung sehr an Gewicht gewonnen.

Über diese grundsätzlichen Verbesserungen des Instruments hinaus muß im einzelnen hervorgehoben werden,

daß durch das Gesetzgebungsverfahren die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle aufgrund der Einführung des Aufhebungsanspruchs des Bundestags (Art. 109 IV S. 4 GG) und des Leertitelverfahrens bei der Wiederverwendung von Rücklagemitteln (§ 8 StWG) verstärkt worden sind. Damit ist es gelungen, einen Ausgleich für die konjunkturpolitisch notwendig weiten Ermächtigungs- und Eingriffsbefugnisse der Exekutive in die staatliche Haushaltswirtschaft zu schaffen. Die Parlamente sind durch die getroffenen Regelungen in die Lage versetzt, die konjunkturellen Maßnahmen der Regierung zu überwachen und erforderlichenfalls zu korrigieren. Im Wege der parlamentarischen Behandlung der Vorlage ist somit eine ausgewogene Lösung im Widerstreit der Interessen zwischen den Erfordernissen einer aktiven Konjunkturpolitik einerseits und der notwendigen Kontrolle durch die Legislative andererseits gefunden worden.

Demgegenüber haben die Bemühungen, die Voraussetzungen für den Erlass einer Rechtsverordnung zur obligatorischen Stilllegung von Haushaltsmitteln zu präzisieren, zu keinem nachhaltigen Erfolg geführt. Als Panne muß es weiter bezeichnet werden, daß es versäumt wurde, in § 15 StWG den Aufhebungsanspruch des Bundestags aufzunehmen und näher auszugestalten. Schließlich hätte m.E. auch die vom Bundesrat vorgeschlagene Aufteilung der Rücklage jeweils in eine Konjunkturausgleichsrücklage I für die freiwillige Reservebildung und eine Konjunkturausgleichsrücklage II für die obligatorischen Zuführungen wegen der dadurch erreichten größeren Transparenz der Fondsbildung übernommen werden sollen.

Trotz dieser, zum Teil auch durch die parlamentarische Beratung verursachten Mängel ist als Ergebnis festzuhalten, daß die Konjunkturausgleichsrücklage erst durch das Gesetzgebungsverfahren zu einem eigenständigen

Instrument der Konjunktursteuerung ausgestaltet und in der notwendigen Weise in unser Rechtssystem eingepaßt worden ist⁵⁵.

⁵⁵) So auch Möller Komm. Vorwort zur 1. Auflage S. 16 f und Stern-Münch Komm. Einf. A. I 3c. Für beide Kommentare kommt die gewichtigere Bedeutung des Gesetzes auch durch die Namensänderung von ursprünglich "Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität" in "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" zum Ausdruck; a. A. Zuck, Konjunkturausgleichsrücklagen von Bund..., aaO. S. 566, der eine Wertminderung des Gesetzes durch das parlamentarische Verfahren konstatiert.

2. Teil: Gesetzliche Regelungen der Konjunkturausgleichs-
=====

rücklagen
=====

1. Kapitel: Allgemeine Vorschriften

I. Unterhaltung der Rücklage bei der Notenbank

Die Konjunkturausgleichsrücklagen des Bundes und der Länder sind bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten. Für den Bund ist die Einlagepflicht bei der Notenbank in § 7 I S. 1 StWG¹ vorgeschrieben, für die Länder folgt sie aus der Verweisungsvorschrift des § 14.

Mit dieser Regelung ist sichergestellt, daß die stillzulegenden Geldmittel mit der Einlage bei der Notenbank dem Wirtschaftskreislauf entzogen sind und nicht zur Grundlage weiterer Kreditschöpfungen gemacht werden können². Aus diesem Grund ist auch keine Ausnahmegenehmigung von der Einlagepflicht vorgesehen, wie sie für sonstige Guthaben der öffentlichen Körperschaften gemäß § 17 S. 2 BBankG generell möglich ist³. Eine außerhalb des Notenbanksystems erfolgende Anlage würde die konjunkturpolitische Wirkung der Rücklagenbildung erheblich vermindern. In diesem Fall wären die Mittel zwar für Ausgaben der öffentlichen Haushalte gesperrt, dem Kreditsystem des Bankapparats aber nicht entzogen⁴.

¹) Paragraphenangaben ohne Angabe des Gesetzes sind solche des StWG.

²) Möller Komm. § 7 Nr. 2.

³) v. Spindler-Becker-Starke Komm. z. BBankG. § 17 S. 197; zur Einlagepflicht allgemein: Obst-Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen, S. 233 f.

⁴) Zum Unterschied in der konjunkturpolitischen Wirkung siehe unter S. 144 f.

Die von Maunz geäußerten Bedenken aus föderalistischer Sicht gegen die Einlagepflicht aller öffentlichen Mittel bei der Deutschen Bundesbank als einer Bundesbehörde müssen hier aufgrund des Zwecks der Rücklagenbildung zurücktreten⁵.

Nach §§ 7 I S. 1 i. V. m. 14 wird für jede Gebietskörperschaft bei der Deutschen Bundesbank nur eine Konjunkturausgleichsrücklage geführt. Einschließlich des Landes Berlin⁶ bestehen somit bei der Notenbank zwölf Sonderkonten für Konjunkturausgleichsrücklagen⁷. Die Rücklage des Bundes wird von der Deutschen Bundesbank in Frankfurt, die Rücklagen der Länder werden von der jeweilig zuständigen Landeszentralbank geführt. In dem Wochenausweis der Deutschen Bundesbank sind die Konjunkturausgleichsrücklagen jeweils gesondert von den sonstigen Guthaben der Gebietskörperschaften ausgewiesen.

Die Rücklagen werden somit nicht getrennt nach den verschiedenen Entstehungstatbeständen gebucht und veröffentlicht. Die diesbezüglichen Vorschläge des Bundesrats wurden von Bundestag abgelehnt⁸. Auf den einzelnen Rücklagekonten können deshalb Finanzmittel zusammengefaßt sein, die verschiedenen Regelungen über die Zuführung, insbesondere aber auch über die Freigabe und Wiederverwendung unterliegen. Aus dem Kontoausweis allein ist nur ersichtlich, in welcher Höhe die Gebietskörperschaften Rücklagen gebildet haben, nicht aber inwieweit sie selbständig über diese Mittel verfügen können.

5) Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 109 Rdn. 3.

6) Gem. § 32 gilt das StWG auch in Berlin.

7) So bereits der Abg. Dr. Elbrächter in der 108. Sitzg. des BT, Steno. Berichte Bd. 64 S. 5103; Zuck: Die Konjunkturausgleichsrücklagen...., S. 565.

8) Siehe dazu auf S. 26 f.

II. Zweckbindung

Abgesehen von den jeweiligen Voraussetzungen und speziellen Regelungen über die Freigabe und Verwendung von Rücklagemitteln ist in §§ 7 I S. 2 und 15 V S. 2 ausdrücklich bestimmt, daß die Gelder der Konjunkturausgleichsrücklage nur zu konjunkturpolitischen Maßnahmen verwendet werden dürfen. Der Gesetzgeber hat damit den besonderen Charakter der Rücklagenbildung betonen und sicherstellen wollen, daß die Geldmittel weder zu allgemeinen Deckungszwecken des Haushalts noch zur Senkung des Kreditbedarfs einer Körperschaft herangezogen werden⁹.

Die strenge Zweckbindung könnte zwar im Widerspruch zu dem Grundsatz der Nonaffektation stehen, wonach alle Haushaltseinnahmen generell dazu bestimmt sind, die Staatsausgaben in ihrer Gesamtheit zu finanzieren¹⁰. Dieser Grundsatz ist jedoch kein verfassungsrechtlich gesichertes Haushaltsprinzip. Der Gesetzgeber kann deshalb Ausnahmen zulassen¹¹.

III. Verzinslichkeit

Die Konjunkturausgleichsrücklagen werden bei der Deutschen Bundesbank als unverzinsliche Guthaben der jeweiligen Gebietskörperschaft geführt. Die Unverzinslichkeit der Rücklagen ist in Artikel 109 IV S. 1 Nr. 2 GG ausdrücklich angeordnet. Im StWG ist über die Frage der Verzinsung keine Regelung getroffen. Artikel 109 IV GG regelt seinem Wortlaut nach nur die obligatorischen Zuführungen von Haushaltsmitteln an die Konjunk-

⁹) Möller Komm. § 7 Nr. 3.

¹⁰) Zum Grundsatz der Nonaffektation: Vialon: Haushaltsrecht, § 29 Rdn. 1; Piduch Komm. § 8 Rdn. 1 u. 2.

¹¹) Stern-Münch Komm. § 7 I 3.

turausgleichsrücklagen. Es könnte deshalb fraglich sein, ob allein aus dieser Vorschrift allgemein entnommen werden kann, daß die Konjunkturausgleichsrücklagen nicht zu verzinsen sind¹². Abgesehen von der Regelung des Artikel 109 IV GG ergibt sich die Unverzinslichkeit der Rücklagen aber bereits aus dem Sinn und Zweck der Fondsbildung. Mit Hilfe dieses Instruments sollen Haushaltsmittel stillgelegt und dem Wirtschaftskreislauf entzogen werden. Die Notenbank kann deshalb diese Gelder gerade nicht wirtschaftlich anlegen oder mit ihnen gewinnbringende Geschäfte treiben. Eine Verzinsung könnte somit nur aus sachfremden Quellen aufgebracht werden. Die konjunkturpolitische Aufgabe der Fondsbildung läßt daher keine Verzinsung der angesammelten Geldmittel zu.

Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Gemeinderücklagen, die sicher und ertragbringend anzulegen sind¹³. Die Gemeinderücklagen stellen einen normalen Sparakt für bestimmte Zwecke dar und sollen deshalb nach Möglichkeit auch Gewinn abwerfen¹⁴.

IV. Haushaltsrechtliche Behandlung

Die bei der Deutschen Bundesbank angesammelten Konjunkturausgleichsrücklagen der Gebietskörperschaften erscheinen nicht in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder. Sie gehören vielmehr zum Finanzvermögen des jeweiligen Haushaltsträgers und sind deshalb in der Vermögensrechnung einer jeden Gebietskörperschaft zu füh-

¹²) Bejaht von Piduch Komm. Art. 109 Nr. 67, wonach sich die Unverzinslichkeit unmittelbar aus Art. 109 IV S. 1 ergibt.

¹³) § 14 RücklagenVO vom 5.5.1936 (RGBl. I S. 435)

¹⁴) Dazu Stern-Münch Komm. § 7 III Nr. 1.

ren¹⁵. Nur die Zuführungen und Entnahmen werden in den Haushaltsplänen entweder über bereits bestehende Leertitel oder über jeweils gesondert einzurichtende Titel erfaßt¹⁶.

Der Vermögensrechnung der öffentlichen Hand wurde bisher keine besondere Bedeutung zuerkannt¹⁷. Gerade durch die Konjunkturausgleichsrücklage wird deutlich, daß es heute aus konjunkturpolitischen Gründen ein Anliegen der Haushaltsführung sein muß, die Verbindung zwischen der Vermögensrechnung und der Haushaltsrechnung zu verbessern. Nur dadurch können die von einer Veränderung der Vermögenslage des Staates ausgehenden Einflüsse auf die konjunkturelle Entwicklung sichtbar gemacht werden¹⁸. Dieses Ziel wird sich erst mit der Einführung eines integrierten Buchungssystems und der elektronischen Datenverarbeitung in die öffentliche Rechnungslegung erreichen lassen. Die Finanzreform und die neue Bundeshaushaltsordnung haben dazu bereits die Weichen gestellt. Die bisherige und momentan noch durchgeführte Vermögensrechnung als "reiner Bestandsveränderungsnachweis" kann diese Aufgabe nicht erfüllen¹⁹.

¹⁵) Möller Komm. § 8 Rdn. 12; zur Vermögensrechnung allgemein: Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 114 Rdn. 6; Piduch Komm. Art. 114 Rdn. 10; die Aufstellung der Vermögensrechnung erfolgt für den Bund nach der VBRO von 1953 (MinBlFin. 1953, S. 166) in ihrer jeweiligen Fassung. Dazu Piduch Komm. § 86 Rdn. 2.

¹⁶) Dazu näher bei den einzelnen Anwendungsfällen.

¹⁷) Verwiesen sei auf die Untersuchung von Leimich: Die Vermögensrechnung der öffentl. Hand, aaO.

¹⁸) Piduch Komm. § 73 Rdn. 3.

¹⁹) Ders., § 86 Rdn. 2.

2. Kapitel: Zuführung von Mitteln an die Konjunkturausgleichsrücklage

Den Konjunkturausgleichsrücklagen von Bund und Ländern können in zwei, prinzipiell verschiedenen Verfahren¹ Gelder zugeführt werden:

- (1) aufgrund eigener Entscheidung der jeweiligen Gebietskörperschaft (§§ 5 II, 6 I, 14) - freiwillige Rücklagenbildung.
- (2) aufgrund einer Rechtsverordnung der Bundesregierung (§ 15 I) oder infolge einer konjunkturpolitischen Erhöhung der Ertragssteuern mit der Maßgabe, die Mehreinnahmen in den Konjunkturausgleichsrücklagen stillzulegen (§ 15 IV) - obligatorische Rücklagenbildung.

A. Freiwillige Rücklagenbildung

Der Bund und die Länder können gemäß den Regelungen der §§ 5 II, 6 I ihren Konjunkturausgleichsrücklagen eigenständig Haushaltsmittel zuweisen. Sie sind damit in die Lage versetzt, trotz Beibehaltung des Prinzips des Haushaltsausgleichs ihre Ausgaben bei der Aufstellung und dem Vollzug des Haushaltsplans antizyklisch zu gestalten und somit ihr Finanzgebaren den jeweiligen konjunkturellen Erfordernissen anzupassen.

Als weiteres Mittel können die Gebietskörperschaften außerdem verstärkt Schulden bei der Deutschen Bundesbank zurückzahlen². Diese zusätzliche Schuldentilgung ist

¹) Stern (Stern-Münch Komm. § 7 I 2) teilt die Rücklagenbildung darüber hinaus in insgesamt vier "Massen" ein. Mit der hier vorgenommenen Aufteilung in zwei Kategorien lassen sich die wesentlichen Unterschiede aber bereits aufzeigen.

²) §§ 5 II, 6 I S. 3.

neben der Zuführung von Geldern an die Konjunkturausgleichsrücklage nicht ein alternatives, sondern ein kumulatives Instrument³.

Der Vollständigkeits halber ist noch zu erwähnen, daß nach § 25 II BHO auch ein Haushaltsüberschuß den Konjunkturausgleichsrücklagen zugewiesen werden kann. In der Praxis werden die außerdem vorgesehenen Verwendungsmöglichkeiten (z. B. Verstärkung der Kassenrücklage) wohl bevorzugt werden, weil die Rücklagemittel nur beschränkt wieder verfügbar sind (§ 7 I S. 2)⁴.

Die Regelungen der §§ 5 II, 6 I gelten gemäß § 14 auch für die Länder. Die grundsätzliche Verpflichtung zur antizyklischen Haushaltsführung ist für die Länder zwar bereits in § 1 ausgesprochen. Daraus allein würde sich jedoch noch nicht ergeben, daß die Länder zur Erreichung dieses Zieles auch das für den Bund vorgesehene Instrumentarium verwenden müssen⁵. Erst über § 14 S. 1 werden deshalb die einzelnen Instrumente der §§ 5 und 6 in ihrem materiellen Inhalt auch für die Länder verbindlich.

I. Gemeinsame Regelungen

1. Rechtsgrundlage

Die Gesetzgebungskompetenz für den Erlaß der Einzelregelungen über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen ist für den Bund in dem ebenfalls neu geschaffenen Absatz 3 des Art. 109 GG enthalten. Danach

³) Piduch Komm. § 2 Rdn. 6..

⁴) Piduch Komm. § 25 Rdn. 3.

⁵) Möller Komm. § 14 Rdn. 3.

können durch Bundesgesetz für den Bund und die Länder gemeinsam geltende Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft aufgestellt werden⁶. Mit der Institutionalisierung des Instruments der freiwilligen Rücklagenbildung hat der Bund in zulässiger Weise von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht⁷. Die Regelung der Zuständigkeitsfragen blieb dabei naturgemäß jeder Gebietskörperschaft selbst überlassen (§ 14 S. 2). Die Vorschriften der §§ 5 II, 6 I sind für die Länder nur in ihrem materiellen Inhalt verbindlich⁸.

2. Materielle Erfordernisse

Für beide Zeitpunkte der freiwilligen Rücklagenbildung - bei der Haushaltsplanung und während des Haushaltsvollzugs - sind in materieller Hinsicht folgende gleiche Voraussetzungen notwendig:

- (1) Es muß eine die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigende Nachfrageausweitung vorliegen⁹ und
- (2) der Einsatz des Instruments der Rücklagenbildung muß zu dem Zweck erfolgen, die Ziele des § 1 zu erreichen¹⁰.

Die Anwendung der konjunkturellen Fondsbildung ist damit in der Weise determiniert, daß erstens eine bestimmte volkswirtschaftliche Situation erwartet wird oder bereits eingetreten ist und zweitens durch den Einsatz des

6) Allgemein zur Grundsätzekompetenz: Möller Komm. Art. 109 Nr. 13; Stern-Münch Komm. Art. 109 A IV 2.

7) Piduch Komm. Art. 109 Nr. 67; Zuck: Konjunkturausgleichsrücklagen..., S. 565.

8) Stern-Münch Komm. § 14.

9) §§ 5 II, 6 I S. 1.

10) Ergibt sich für die Haushaltsplanung aus § 5 I, für den Haushaltsvollzug unmittelbar aus § 6 I S. 1.

Instruments die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in eine vorgezeichnete Richtung gelenkt werden soll. Für die Beschreibung sowohl der konjunkturellen Ausgangssituation als auch der angestrebten Wirtschaftslage muß das Gesetz zwangsläufig auf volkswirtschaftliche Tatbestände und Fachausdrücke zurückgreifen. Bevor diese im einzelnen erörtert werden, soll zuerst der Frage nachgegangen werde, in welcher Weise die verwendeten Begriffe juristisch einzuordnen und zu interpretieren sind. Denn von der Lösung dieses Problems wird in entscheidender Weise die Bindung der Normaladressaten bestimmt. Auch eine mögliche Justitiabilität der konjunkturpolitischen Maßnahmen wird hiervon maßgeblich beeinflußt.

a. Rechtsqualität der volkswirtschaftlichen Begriffe

In der Literatur wird überwiegend die Meinung vertreten, daß es sich bei den im Stabilitätsgesetz verwendeten volkswirtschaftlichen Formeln juristisch um unbestimmte Rechtsbegriffe handle, für deren inhaltliche Ausfüllung den maßgeblichen politischen Instanzen ein mehr oder weniger großer Beurteilungsspielraum zukomme¹¹. Schmidt-Preuß¹² hat demgegenüber die Rechtssätze des Stabilitätsgesetzes als "planprogrammatischen Auftrag" an die öffentlichen Haushaltsträger zur Praktizierung einer antizyklischen Finanzpolitik charakterisiert. Konjunkturpolitik sei ihrem Gegenstand nach in erster Linie Regierungshandeln. Regierungstätigkeit könne aber nicht durch normale juristi-

¹¹) Biedenkopf: Rechtsfragen der konzertierten Aktion, S. 1006; Greitemann: Das Stabilitätsgesetz als Schrittmacher..., S. 260; Hockel: "Gefährdung" und "Störung des...", S. 1033; Möller Komm. Art. 109 Rdn. 10, § 1 Rdn. 13; Müller-Römer: Zur Tragweite von § 1 des Stabilitätsgesetzes, S. 703; Stern-Münch Komm. Einf. B III.

¹²) Schmidt-Preuß: Plan-Programm und Verfassung..., S. 535 ff.

sche Subsumtion und Rechtsanwendung, sondern nur in einem komplexen Prognose- und Entscheidungsprozeß geleistet werden¹³. Aus diesem Grund sei es daher beispielsweise der Problematik des magischen Vierecks nicht angemessen, auf dem Weg über eine "grammatikalische Interpretation" zu bestimmten Ergebnissen zu kommen. Zur Durchführung der Zielsetzungen des Stabilitätsgesetzes müsse den verantwortlichen Organen vielmehr "politische Entscheidungsfreiheit" eingeräumt werden. Mit der Qualifizierung der Rechtssätze als "strikte Rechtspflichten" und einer begrifflichen Definition der verwendeten volkswirtschaftlichen Begriffe sei die Handhabung einer aktiven Konjunkturpolitik aber nicht zu lösen¹⁴.

Biedenkopf hat noch auf einen zusätzlichen Aspekt hingewiesen¹⁵. Bei den volkswirtschaftlichen Formeln des Stabilitätsgesetzes handele es sich im Gegensatz zu sonstigen unbestimmten Rechtsbegriffen nicht um qualitative Merkmale, sondern lediglich um quantitative Bestimmungen. Der Jurist habe daher keinen normativen Ansatzpunkt für die Auslegung und müsse deshalb vor diesen Begriffen kapitulieren. Es bliebe kein anderer Ausweg, als sie gewissermaßen in toto aus der ökonomischen Sphäre zu rezipieren.

Bleibt somit aufgrund der angeführten Argumente kein Ansatzpunkt für eine juristische Interpretation der im Stabilitätsgesetz verwendeten Begriffe und getroffenen Regelungen? Ist es allein dem pflichtgemäßen Ermessen der öffentlichen Gebietskörperschaften anheimgestellt, in welcher Weise sie die volkswirtschaftlichen Tatbestände auslegen

¹³) So auch Götz, in: Besprechung des Komm. von Möller, JZ 1969, 756.

¹⁴) Schmidt-Preuß, aaO. S. 536 f.

¹⁵) Biedenkopf: Rechtsfragen der konzertierten Aktion, S. 1006.

und ihrer Verpflichtung zu einer konjunktureredten Haushaltswirtschaft nachkommen? Bei der Erörterung dieses Problems darf m. E. nicht unberücksichtigt bleiben, daß die ökonomischen Formeln für die Realisierung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die Aufnahme in das Stabilitätsgesetz von bisher unverbindlichen Lehrmeinungen zu Bestandteilen von Rechts-sätzen geworden sind¹⁶. Die darin zum Ausdruck kommenden wirtschaftspolitischen Vorstellungen und Wertentscheidungen sind damit zu verbindlichen Richtlinien für die staatliche Haushaltsführung geworden. Will die Jurisprudenz nicht versagen, muß sie deshalb zu diesen gesetzlich festgestellten Verpflichtungen der öffentlichen Haushaltsträger Stellung nehmen und sie für den konkreten Anwendungsfall konkretisieren. Auch die verwendeten volkswirtschaftlichen Ausdrücke sind aus diesem Grund einer juristischen Auslegung zu unterziehen.

Das mag hier im Schnittpunkt zwischen Volkswirtschaft und Staatslehre¹⁷ nicht gerade leicht sein. Die Schwierigkeiten in der Erfassung der tatsächlichen Wirtschaftslage und die Unsicherheiten der Prognose über den zukünftigen Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung schließen eine nähere Umschreibung der Instrumente und deren statthaften Anwendungsbereich grundsätzlich aber nicht aus. Auch die Charakterisierung der Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes als Plan-Programm¹⁸ kann letztlich einer Auslegung über die verwendeten Begriffe und Einzelregelungen nicht ausweichen, wenn eine klare Vorstellung über die Zielsetzungen dieses Gesetzes erarbeitet werden soll. Schließlich steht

¹⁶) Ebenso Zuck: Gefährdung der Ziele..., S. 803; ders.: Verfassungsrechtl. Probleme des StWG, S. 698.

¹⁷) Dazu Biedenkopf, S. 1006.

¹⁸) Siehe dazu Schmidt-Preuß, S. 536 f.

auch ein weitgehendes Zurückgreifen auf die Ergebnisse und statistischen Aussagen der Volkswirtschaftslehre einer juristischen Interpretation nicht entgegen und macht diese nicht überflüssig. Im Gegenteil ist die Auslegung um so zweifelsfreier und eindeutiger, je präziser der volkswirtschaftliche Tatbestand gefaßt ist. Eine Interpretation der verwendeten Begriffe aus dem Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen heraus unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des Stabilitätsgesetzes erscheint deshalb durchaus möglich und steht zu den geäußerten Bedenken nicht im Widerspruch¹⁹.

M. E. ist ein Zurückgreifen auf den unbestimmten Rechtsbegriff für die Auslegung deshalb geeignet, weil sich auf diese Weise die Verpflichtungen der öffentlichen Hand zur Durchführung einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft konkretisieren lassen. Die Qualifizierung als unbestimmte Rechtsbegriffe zwingt dazu, bestimmte Definitionen und Auslegungskriterien für die verwendeten volkswirtschaftlichen Tatbestände aufzuzeigen. Dadurch bleiben die durch das Stabilitätsgesetz den Gebietskörperschaften zugewiesenen Aufgaben nicht nur mehr oder weniger verbindliche Programmsätze²⁰, sondern können entsprechend ihrem Verpflichtungscharakter als echte Rechtspflichten gehandhabt werden²¹. Gleichzeitig ist mit der Einstufung als unbestimmte Rechtsbegriffe eine feste Basis für die Justitiabilität konjunktureller Maßnahmen gewährleistet, soweit für eine gerichtliche Überprüfung ein Rechtsweg gegeben ist²². Mit Hilfe des

¹⁹) Nach Stern (Stern-Münch Komm. § 1 VIII 2) sind die volkswirtschaftlichen Tatbestände nicht weniger unbestimmt als andere unbestimmte Rechtsbegriffe und wirtschaftswissenschaftlich durchaus klar.

²⁰) So aber Schmidt-Preuß, S. 535 f.

²¹) So die Überwiegende Meinung: Stern-Münch Komm. Art. 109 A III 3 m.w.Nachw.

²²) Zur Justitiabilität siehe auf S. 127.

Instituts des unbestimmten Rechtsbegriffs wird damit entschieden der Gefahr der Unverbindlichkeit wirtschaftspolitischer Verpflichtungen der öffentlichen Haushaltsträger vorgebeut. Nur über diesen Weg kann m. E. die Institutionalisierung von Instrumenten für eine antizyklische Finanzpolitik zu Erfolgen führen.

Für die Auslegung der volkswirtschaftlichen Formeln des Stabilitätsgesetzes als unbestimmte Rechtsbegriffe ist maßgeblich auf den Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen, den Zusammenhang der Normen untereinander und die Zielsetzungen des Stabilitätsgesetzes abzustellen, wobei die Grundentscheidungen der Verfassung stets mitzuberücksichtigen sind²³. Ergeben sich bei einer Interpretation nach diesen Grundsätzen Auslegungsspielräume innerhalb einzelner Begriffe, die nur durch eine Wertentscheidung ausgefüllt werden können, so sind hierzu die im Stabilitätsgesetz autorisierten politischen Organe und Instanzen berufen²⁴. Die besondere Aufgabe einer juristischen Interpretation liegt dann darin, die Grenzen eines solchen Wertungsrahmens aufzuzeigen und deutlich zu machen.

Die zur Bildung freiwilliger Rücklagen verwendeten volkswirtschaftlichen Ausdrücke lassen sich danach in folgender Weise näher interpretieren.

²³) Dazu Larenz: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 301 ff; Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 80 ff (84); Wolff, Verwaltungsrecht I §, 31 I.

²⁴) Möller Komm. § 1 Rdn. 8; Stern-Münch Komm. Einf. B III 4.

b. Eine die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigende Nachfrageausweitung

Die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist abhängig von dem jeweiligen Beschäftigungsstand und der Entwicklung und dem Auslastungsgrad der Produktionsfaktoren²⁵. Je höher der Beschäftigungsstand ist und je mehr durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse und verbesserte Technik die Produktionsfaktoren ausgeschöpft werden, um so größer ist die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Der Sachverständigenrat verwendet zur Messung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit den Begriff des Produktionspotentials. Darunter wird die Leistungsfähigkeit verstanden, die bei optimaler Ausnutzung mit den verfügbaren Arbeitskräften und der vorhandenen Sachkapitalausstattung erbracht werden kann²⁶. Der Auslastungsgrad des Produktionspotentials stellt dann einen Gradmesser für die Nachfrageintensität dar²⁷.

Wird ein Beschäftigungs- und Auslastungsgrad erreicht, der das Produktionspotential ausschöpft, so entspricht die Nachfrage marktwirtschaftlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Anderenfalls ist die Nachfrage entweder zu gering oder zu groß. Sie muß dann im notwendigen Umfang durch konjunkturelle Maßnahmen korrigiert werden. Abgesehen von den Schwierigkeiten, die in der richtigen Erfassung der jeweiligen konjunkturellen Situation bestehen, läßt sich damit der Begriff "einer die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigende Nachfrageausweitung" recht eindeutig definieren. Bereits bei einem geringfügigen Übersteigen der Nachfrage

25) Stern-Münch Komm. § 5 II 1.

26) SR JG 1968/69 Anhang IV S. 100 FF (102); SR JG 1969/70 Tz. 112 ff, Anhang VIII S. 128.

27) Dazu auch SR JG 1971/72 Tz. 48 - 59 und Schaubild 9 auf S. 25.

Über das vorhandene Angebot ist diese erste Voraussetzung für die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen erfüllt.

c. Die Ziele des § 1 StWG

Die Zweckbestimmungen für die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen in §§ 5 I, 6 I S. 1 nehmen in ihrem Wortlaut Bezug auf § 1 S. 2. Die mit Hilfe des Instruments der freiwilligen Rücklagenbildung anzustrebenden Ziele sind danach Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum²⁸. Bei diesen Zielsetzungen handelt es sich um die Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, das dadurch im Rahmen des Stabilitätsgesetzes seine nähere Ausgestaltung und Konkretisierung erhalten hat²⁹.

Die Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sind gleichzeitig anzustreben (§ 1 S. 2). Für die Auslegung der einzelnen Komponenten ist die geforderte Gleichzeitigkeit von erheblicher Bedeutung. Die Ziele können danach nur in der Weise interpretiert werden, daß sie nebeneinander bestehen und verwirklicht werden können. Anderenfalls wäre ein gleichzeitiges Anstreben nicht denkbar³⁰. Mit den wirtschaftspolitischen Vorstellungen des Stabilitätsgesetzes ist deshalb nur eine solche Auslegung vereinbar, die die einzelnen Komponenten des magischen Vierecks nicht in Widerstreit zu-

²⁸) Zu den Zielen aus wirtschaftspolitischer Sicht: SR JG 1967 Tz. 247 ff.

²⁹) Zuck: Gefährdung der Ziele..., S. 802.

³⁰) Die h.M. folgert aus der Gleichzeitigkeit zusätzlich die Gleichrangigkeit der Ziele. Bereits das Kriterium der Gleichzeitigkeit genügt aber, um die Ziele so auslegen zu müssen, daß sie nebeneinander bestehen können.-Dazu Stern-Münch Komm. § 1 II.

einander geraten läßt.

Nach § 1 S. 2 sind die Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts darüber hinaus im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung anzustreben. Damit ist ein System von staatlichen Einzelsteuerungen nicht statthaft³¹. Für die juristische Auslegung können daraus ebenfalls Anhaltspunkte gewonnen werden. Eine Interpretation der Einzelziele kann nur dann den Zielsetzungen des Stabilitätsgesetzes entsprechen, wenn sie sich grundsätzlich mit Hilfe marktwirtschaftlicher Maßnahmen erreichen lassen.

Unter Beachtung dieser generellen Aussagen über das Verhältnis der Ziele des § 1 zueinander lassen sich die Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts folgendermaßen definieren.

aa. Stabilität des Preisniveaus

Die Preisentwicklung wird an Hand bestimmter Indices aufgezeichnet und ermittelt³². Am bekanntesten ist der Preisindex für die Lebenshaltungskosten. Aus diesem Grunde wird die Preisstabilität auch häufig mit der Erhaltung konstanter Lebenshaltungskosten gleichgesetzt³³. In einer wachsenden Wirtschaft ist die Einhaltung absoluter Preisstabilität aber nur in Ausnahmefällen erreichbar. Eine gewisse Steigerungsrate ergibt sich zum großen Teil bereits aus den technischen Berechnungsmethoden und bedeutet daher praktisch Stabilität des

³¹) Möller-Komm. § 1 Rdn. 7.

³²) Dazu "Preisstatistik", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8 1964, S. 511 ff.

³³) Schiller hat die Stabilität der Lebenshaltungskosten als ein "Postulat der sozialen Gerechtigkeit" bezeichnet, in: Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, aaO. S. 44.

"Niveaus" der Marktpreise. Nach Überwiegender Ansicht³⁴ liegt deshalb ein Anstieg des Preisniveaus von 1 % pro Jahr innerhalb der notwendigen Toleranzgrenze³⁵. Eine stärkere Entwertung als 1 % pro Jahr läßt sich mit dem Begriff "Stabilität des Preisniveaus" aber nicht mehr vereinbaren³⁶. In diesem Fall wäre der Einsatz von konjunkturellen Maßnahmen zur Förderung der Geldwertstabilität gerechtfertigt.

bb. Hoher Beschäftigungsstand

Der Beschäftigungsstand wird nach herrschender Meinung³⁷ definiert als der Auslastungsgrad des Produktionsfaktors "Arbeit". In der politischen Diskussion wird dabei regelmäßig von der Zielvorstellung der "Vollbeschäftigung" ausgegangen, die erreicht sei, wenn die Arbeitslosenquote bei 0,8 % oder darunter liege³⁸. Das Stabilitätsgesetz verlangt aber seinem Wortlaut nach nicht Vollbeschäftigung, sondern lediglich einen hohen Beschäftigungsstand, wobei nicht zu leugnen ist, daß zwischen beiden Begriffen ein quantitativer Unterschied besteht. Aus sozialen Gründen mag es zwar wünschenswert sein, nach Möglichkeit einen Beschäftigungsstand der Vollbeschäftigung zu erreichen und dieser Zielkomponente einen gewissen Vorrang vor den übrigen Zielen des § 1 S. 2 einzuräumen³⁹. Insbesondere wegen des für die Auslegung maßgeblichen Kriterium der Gleichzeitigkeit⁴⁰

³⁴) Stellungnahme des wissenschaftl. Beirats beim BMW, Anlage 2 zum Jahreswirtschaftsbericht 1968, BT-Drs. V/2511 S. 26; SR JG 1967 Tz. 269; Möller Komm. § 1 Rdn. 9; Stern: Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung ..., S. 21.

³⁵) Ebenso bereits in der ersten 5-Jahresprojektion der BReg., in: Jahreswirtschaftsbericht 1968, S. 23.

³⁶) Sponheuer: Probleme des Stabilitäts-..., S. 22 f.

³⁷) Sponheuer, S. 23; Stern-Münch Komm. § 1 III 2; a.A. Möller Komm. § 1 Rdn. 10.

³⁸) So in der ersten 5-Jahresprojektion, aaO. S. 23.

³⁹) Stern-Münch Komm. § 1 III 2; Möller Komm. § 1 Rdn. 10.

⁴⁰) Siehe dazu auf S. 48.

darf eine solche Vorrangstellung aber nicht dazu führen, daß beispielsweise das Ziel der Geldwertstabilität daneben nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden kann.

Nach Meinung des Instituts "Finanzen und Steuern" ist deshalb eine Arbeitslosenquote von 0,8 % und darunter für die Verwirklichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu niedrig⁴¹. Ein solch hoher Beschäftigungsstand würde bereits zu einer Beeinträchtigung der übrigen Ziele des § 1 S. 2 führen. Richtiger wäre es deshalb, eine Arbeitslosenquote von etwa 1,2 % anzusteuern⁴².

Für den Juristen ist eine eindeutige zahlenmäßige Festlegung des Begriffs "hoher Beschäftigungsstand" allein aus dem Gesetz heraus nicht möglich. Hier liegt ein gewisser Beurteilungsspielraum für die maßgeblichen politischen Organe. Schranken für die Dispositionsfreiheit ergeben sich aber daraus, daß das Stabilitätsgesetz nur einen hohen Beschäftigungsstand und nicht Vollbeschäftigung verlangt und darüber hinaus die gleichzeitige Erreichung aller vier Ziele vorgeschrieben hat. Aus beiden Eingrenzungen läßt sich eine genügend konkrete Anweisung an die öffentliche Hand für die Auslegung des Begriffs eines hohen Beschäftigungsstandes ableiten.

cc. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Nach den Projektionen der Bundesregierung für die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung wird außenwirt-

⁴¹) Sponheuer, aaO. S. 24 f.

⁴²) Als Obergrenze jetzt auch in der Zielprojektion der BReg. bis 1976, in: Jahreswirtschaftsbericht 1972 S. 38.

schaftliches Gleichgewicht erreicht, wenn der Anteil des Außenbeitrags am Bruttosozialprodukt zwischen 1 - 2 % liegt. Nur dann sei die Bundesrepublik in der Lage, ihre Verpflichtungen gegenüber dem Ausland zu erfüllen⁴³. Bei diesem Vergleich wird allerdings nur auf die Handels- und Dienstleistungsbilanz abgestellt. Die Bundesregierung muß deshalb einen bestimmten Überschuß fordern, um insgesamt zu einem Ausgleich zu kommen.

Das im Stabilitätsgesetz verlangte Gleichgewicht läßt sich begrifflich aber nicht als ein bestimmter Anteil am Bruttosozialprodukt definieren. Damit wird die Grenze einer zulässigen Auslegung im juristischen Sinn überschritten. Als Definition zutreffend kann daher nur die Auffassung des Sachverständigenrats angesehen werden. Danach ist außenwirtschaftliches Gleichgewicht dann gegeben, wenn soviel an ausländischen Gütern, Diensten und Kapitalien importiert wird, wie die eigenen Erlöse aus der Ausfuhr von Gütern, Diensten und Kapitalien betragen⁴⁴. Für die erforderliche Berechnung ist dabei von einer umfassenden Zahlungsbilanz auszugehen, die alle Wirtschaftsvorgänge mit dem Ausland erfaßt. Ein Überschuß in Teilbilanzen sollte durch negative Ergebnisse in anderen Bereichen ausgeglichen werden.

dd. Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum

Die drei obigen Ziele sollen bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum erreicht werden. Das Wirtschaftswachstum wird an Hand der prozentualen Steigerungsrate des realen Bruttosozialprodukts gemessen⁴⁵.

⁴³) Jahreswirtschaftsbericht 1968, aaO. S. 23; Jahreswirtschaftsbericht 1972, aaO. S. 28.

⁴⁴) SR JG 1964 Tz. 249; ebenso Möller Komm. § 1 Rdn. 11; Stern-Münch § 1 III 3.

⁴⁵) Möller Komm. § 1 Rdn. 12; Stern-Münch Komm. § 1 III 4.

Durch die Einbeziehung der Wachstumskomponente in das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wird ein dynamischer, wohlstandsmehrender Wirtschaftsverlauf angestrebt⁴⁶.

Strittig ist einmal, ob das Wachstum gleichrangig neben den übrigen Zielen steht. Aus der Formulierung "bei" könnte geschlossen werden, daß ihm nur eine gewisse nachrangige Bedeutung zukommt⁴⁷. Das Stabilitätsgesetz selbst hat die Frage der Wertigkeit der Zielkomponenten untereinander nicht eindeutig geregelt. Bei einer Beeinträchtigung mehrerer Ziele im selben Zeitraum steht es daher den politischen Organen offen, welchem Ziel sie das größere Gewicht beimessen⁴⁸.

Das Wachstum soll stetig erfolgen, d.h. die jährlichen Steigerungsraten sollen in etwa gleich bleiben⁴⁹. In diesem Kriterium ist erstens ein weiterer Hinweis auf die Betonung eines schwankungsarmen Konjunkturverlaufs zu sehen. Zweitens wird damit gleichzeitig eine Verzahnung der Konjunkturpolitik mit der Wachstumspolitik erreicht, weil die Bekämpfung von Konjunkturschwankungen letztlich auch dem Wachstum zugutekommt⁵⁰.

Der Begriff "angemessen" läßt sich aus der Gesamtschau der wirtschaftlichen Ziele bestimmen. Ein angestrebtes Wachstum kann nur dann angemessen sein, wenn es bei Wahrung der anderen Teilziele erreichbar ist⁵¹. Diese

⁴⁶) Stern-Münch Komm. § 1 I.

⁴⁷) So Müller-Römer: Zur rechtlichen Tragweite von § 1 StWG, S. 704; a.A.: Stern-Münch Komm. § 1 II 2; Zuck: Die globalgesteuerte Marktwirtschaft., S. 1304.

⁴⁸) Stern-Münch Komm. § 1 IV 1.

⁴⁹) Stern-Münch Komm. § 1 III 4c.

⁵⁰) Sponheuer, aaO. S. 27.

⁵¹) Möller Komm. § 1 Rdn. 12; Sponheuer, aaO. S. 28.

Interpretation ist nach Münch⁵² zwar rein formal, für die Zielsetzungen des Stabilitätsgesetzes, einen ebenmäßigen und schwankungsfreien Wirtschaftsverlauf zu gewährleisten, aber ausreichend. Eine qualitative Bestimmung des angemessenen Wachstums über diese formale Abgrenzung hinaus stößt auf große Schwierigkeiten, weil das Wachstum letztlich abhängig ist von der Steigerung der Produktivität und dem Fortschritt in der technischen Entwicklung⁵³. Im übrigen wäre es sehr fraglich, ob die Festlegung einer bestimmten Wachstumsrate mit den Grundrechten (Art. 2 I, 12 GG) vereinbar wäre.

In den 5-Jahresprojektionen der Bundesregierung ist bisher stets eine Rate von etwa 4 % Wachstum pro Jahr als angemessen bezeichnet worden⁵⁴.

Wie die obige Interpretation der Zielsetzungen des § 1 S. 2 zeigt, stehen sich die einzelnen Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht unversöhnlich gegenüber. Selbst das Ziel der Preisstabilität läßt sich mit der Forderung nach einem hohen Beschäftigungsstand vereinbaren. Aus der Gesamtschau der Teilziele ergeben sich auch für das erreichbare und damit im Sinn des Stabilitätsgesetzes angemessene Wachstum konkrete Anhaltspunkte und Richtlinien. Eine intensivere Auseinandersetzung mit den Vorstellungen des Stabilitätsgesetzes im oben vorgenommenen Sinn würde m. E. dazu beitragen, daß das sogenannte "magische Viereck" einiges an Geheimnis und Zauberkraft verlieren und die

⁵²) Stern-Münch Komm. § 1 III 4d.

⁵³) Münch (Stern-Münch Komm. § 1 III 4d) hält beide Größen ebenfalls durch politische Entscheidungen für steuerbar.

⁵⁴) Jahreswirtschaftsberichte 1968, aaO. S. 23 und 1972, aaO. S. 38; auch der SR JG 1967 Tz. 303 hat eine Wachstumsrate in dieser Höhe für richtig befunden.

politische Diskussion über die Handhabung einer konjunkturgerechten Haushaltspolitik versachlicht würde⁵⁵.

Trotzdem darf nicht übersehen werden, daß der Bundesregierung für die Durchführung der Konjunkturpolitik und den Einsatz der einzelnen Steuerungsinstrumente infolge der Schwierigkeit einer rechtzeitigen und richtigen Diagnose über den Wirtschaftsverlauf verbunden mit der nicht völlig zu beseitigenden Unsicherheit über die Auslegung der wirtschaftlichen Begriffe noch ein erheblicher Entscheidungsspielraum verbleibt. Den parlamentarischen Mitspracherechten und Kontrollbefugnissen kommt aus diesem Grunde eine erhöhte Bedeutung zu.

II. Konjunkturausgleichsrücklage bei der Haushaltsplanung

1. Funktionsweise

Nach § 5 II sollen bereits bei der Haushaltsplanung Mittel für Zuweisungen an die Konjunkturausgleichsrücklage veranschlagt werden, wenn im kommenden Haushaltsjahr eine übersteigerte Nachfrage zu erwarten ist. Damit soll erreicht werden, daß das infolge einer Hochkonjunktur erhöhte Steueraufkommen nicht vollständig wieder verausgabt wird. Mit Hilfe des Instruments der Rücklage könnendie zusätzlichen Einnahmen stillgelegt werden. Die Ausgabe seite der öffentlichen Haushalte muß damit nicht im selben Maße zunehmen, wie die Einnahmen anwachsen⁵⁶. Die staatliche Haushaltsführung wirkt allerdings erst dann antizyklisch, wenn die Staatsausgaben nicht nur in Höhe der konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen vermindert, sondern noch darüber hinaus gekürzt werden⁵⁷.

⁵⁵) Ebenso Sponheuer, aaO. S. 28.

⁵⁶) Stern-Münch Komm. § 5 I 3.

⁵⁷) Möller Komm. § 5 Rdn.2.

2. Spezielle Bestimmungen

Für die Veranschlagung von Zuweisungen an die Konjunkturausgleichsrücklage sind neben den bereits genannten materiellen Voraussetzungen folgende Einzelbestimmungen getroffen.

§ 5 II ist nur eine Soll-Bestimmung und läßt somit anderweitige konjunkturdämpfende Gestaltungen des Haushalts zu. In Betracht kämen beispielsweise die Rückzahlung sonstiger Schulden, die Bildung allgemeiner Rücklagen oder auch kompensatorische Steuererhöhungen. Eine solche andersartige Gestaltung des Haushalts ist aber nur zulässig, wenn besondere Umstände finanzpolitischer oder volkswirtschaftlicher Art die Abweichung von der Regelvorschrift des § 5 II erfordern und rechtfertigen⁵⁸.

Für eine Veranschlagung von Mitteln zur Rücklagenbildung braucht die notwendige Hochkonjunktur nicht bereits im Zeitpunkt der Etataufstellung vorzuliegen. Es genügt, wenn die Konjunkturüberhitzung und der damit verbundene Nachfrageüberhang für das geplante Haushaltsjahr erwartet werden. Das Wörtchen "bei" in § 5 II ist somit nicht auf den Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplans, sondern auf dessen Geltungsdauer bezogen⁵⁹. Eine andere Auslegung würde dem Sinn und Zweck einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft widersprechen. Der Haushaltsplan entfaltet seine Wirkungen in dem entsprechenden Kalenderjahr. Nach §§ 5 I und II soll er auf die dann herrschende konjunkturelle Situation zugeschnitten sein.

⁵⁸) Piduch Komm. § 2 Rdn. 6; Stern-Münch Komm. § 5 II 4.

⁵⁹) Möller Komm. § 5 Rdn. 3; Piduch Komm. § 2 Rdn. 6.

Besondere Kontrollbefugnisse der parlamentarischen Instanzen sind nicht vorgesehen. Sie sind auch nicht erforderlich, denn die Mittelveranschlagung erfolgt bereits im Stadium der Haushaltsplanung. Die parlamentarische Mitwirkung ist damit durch die gesetzförmige Feststellung des Haushaltsplanes gewährleistet.

3. Haushaltsrechtliche Durchführung

Haushaltsrechtlich erfolgt die Veranschlagung der geplanten Zuführungen in einem besonderen Ausgabetitel⁶⁰. Die Einrichtung solcher spezieller Ausgabetitel ist spätestens bis zum Gesetzesbeschluß über den Haushaltsplan rechtlich zulässig. Die Veranschlagung von Geldern für die Konjunkturausgleichsrücklage führt aufgrund der Pflicht zum Haushaltsausgleich zu Einschränkungen im Bereich der übrigen Ausgaben⁶¹.

Nach der Anweisung der Finanzmittel an die Deutsche Bundesbank wird der Betrag der Konjunkturausgleichsrücklage des Bundes gutgeschrieben. Der Haushaltsansatz ist damit durchgeführt. Im nächsten Jahr erscheint der überwiesene Betrag zusammen mit der Summe möglicherweise bereits früher stillgelegter Gelder in der Vermögensrechnung des Bundes⁶².

60) Unter dem Titel 91501 im Kapitel 6002 des Einzelplans "Allgemeine Finanzverwaltung" besteht bereits ein ähnlicher Ausgabetitel für Zuführungen an die Konjunkturausgleichsrücklage gem. § 15 I; siehe dazu unter S. 89.

61) Dazu Piduch Komm. § 2 Rdn. 6; Möller Komm. § 5 Rdn.3; Stern-Münch Komm. § 5 III 3.

62) Siehe dazu S. 37 f.

III. Konjunkturausgleichsrücklage beim Haushaltsvollzug

1. Funktionsweise

Nach § 6 I S. 1 kann die Bundesregierung den Finanzminister ermächtigen, die Verfügung über bestimmte Ausgaben des Haushaltsplans von seiner Einwilligung abhängig zu machen. Die betroffenen Haushaltstitel können dann nicht ohne Zustimmung des Finanzministers verausgabt werden. Mit der dadurch bewirkten Drosselung der staatlichen Ausgabentätigkeit soll auch noch während des Haushaltsvollzuges einem Boom mit den Gefahren für die Preisstabilität und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht entgegengewirkt werden. Aufgrund der neuen Regelung ist damit eine flexiblere Anpassung des öffentlichen Finanzgebarens an den jeweiligen Konjunkturverlauf ermöglicht und eine antizyklische Haushaltspolitik auch noch während des Haushaltsvollzuges durchführbar⁶³.

2. Spezielle Bestimmungen

Allein infolge der Sperrung von Haushaltsmitteln nach § 6 I S. 1 werden unmittelbar noch keine Finanzmittel der Konjunkturausgleichsrücklage zugewiesen. Der Finanzminister hat die eingesparten Mittel erst am Ende der Haushaltsperiode der Rücklage zuzuführen oder sie zur zusätzlichen Schuldentilgung zu verwenden (§ 6 I S. 3). Die Bildung von Rücklagen ist damit erstens abhängig von der Sperrung bestimmter Haushaltsansätze nach § 6 I S. 1 und zweitens von der Zuweisung der eingesparten Gelder an die Konjunkturausgleichsrücklage nach § 6 I S. 3.

⁶³) Stern-Münch § 6 I.

Als die für die Haushaltswirtschaft erste und entscheidende Maßnahme hat der Gesetzgeber die Sperrung von Haushaltsansätzen eingehend geregelt. Die Zuweisung der dadurch eingesparten Mittel an die Konjunkturausgleichsrücklage stellt sich dann lediglich als zwangsläufige Folge der Sperrung dar. Das Verfahren bis zur Zuweisung von Geldern an die Konjunkturausgleichsrücklage ist somit zweistufig aufgebaut.

a. Sperrung von Ausgabetiteln

(1) Regelung der Sperrung

Als materielle Bedingung für die Ermächtigung der Bundesregierung an den Finanzminister, die Vergabe von Ausgaben von seiner Einwilligung abhängig zu machen, sind die oben dargestellten grundsätzlichen Voraussetzungen erforderlich. Es muß während des Haushaltsvollzuges die Nachfrage die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigen und die Sperrung von Ausgaben zu dem Zweck erfolgen, die Ziele des § 1 zu erreichen⁶⁴. In der unter diesen Erfordernissen an den Finanzminister erteilten Ermächtigung ist im einzelnen konkret festzulegen, welche bestimmten Ausgaben nur mit seiner Einwilligung verausgabt werden dürfen. Dafür sind im Gesetz ausdrücklich folgende Maßnahmen vorgesehen:

- die Verfügung über bestimmte Ausgabemittel
- der Beginn von Baumaßnahmen
- das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre.

Aufgrund dieser Aufzählung kommen für konjunkturelle Sperrungen nur solche Ausgaben nicht in Betracht, für deren Vergabe durch Gesetz oder Vertrag bereits binden-

⁶⁴) Siehe dazu S. 48.

de rechtliche Verpflichtungen bestehen⁶⁵.

Der Finanzminister erhält somit keine Generalermächtigung, sondern ist nur befugt, im Rahmen des Beschlusses der Bundesregierung Haushaltstitel zu sperren⁶⁶. Nach der Erteilung der Ermächtigung hängt es allerdings von dem pflichtgemäßen Ermessen des Ministers ab, ob überhaupt, in welchem Umfang und für welchen Zeitraum er eine Sperre verfügt. Deshalb bedarf es auch für die Aufhebung einer verfügten Sperre keiner besonderen gesetzlichen Vorschrift, weil es allein im Ermessen des Finanzministers liegt, ob er seine Einwilligung zu einer vorgesehen Ausgabe erteilt oder nicht⁶⁷.

Der Finanzminister und der Wirtschaftsminister haben für den Beschluß der Bundesregierung gemeinsam Vorschläge zu unterbreiten (§ 6 I S. 2), d. h. die Kürzungsprojekte detailliert zu erarbeiten. Mit dem Vorschlag von beiden Ministern soll erreicht werden, daß ein auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht abgewogenes Konzept entwickelt wird und nicht lediglich einseitig finanzpolitische Aspekte berücksichtigt werden. Von der Einschaltung des Wirtschaftsministers erhoffte man sich damit einen gewissen Ausgleich für die fehlende Mitwirkung des Parlaments⁶⁸.

In formeller Hinsicht ist zu beachten, daß die Ermächtigung an den Finanzminister nur von der Bundesregierung als Kollegialorgan erteilt werden kann (§ 6 I S. 1). Die Kompetenz, in einen bereits bewilligten und verabschiedeten Haushaltsplan einzugreifen, ist damit nicht dem

⁶⁵) Stern-Münch Komm. § 6 II 1.

⁶⁶) Möller Komm. § 6 Rdn. 3.

⁶⁷) Piduch Komm. § 36 Rdn. 1.

⁶⁸) Möller Komm. § 6 Rdn. 3; Stern-Münch § 6 II 1.

Bundeskanzler oder einem Minister allein verliehen, sondern der Bundesregierung als Ganzen vorbehalten.

(2) Andere Beschränkungen des regulären Haushaltvollzugs

Nach § 22 BHO kann bereits der Haushaltgesetzgeber selbst von vornherein bestimmte Ausgaben von seiner Einwilligung abhängig machen. Eine solche im Haushaltsplan vorgesehene Sperre darf dann nur mit Zustimmung des Bundesfinanzministers aufgehoben werden (§ 36 BHO). Solche Einflußnahmen der Legislative auf den regulären Haushaltvollzug sollten aber nach Möglichkeit vermieden werden, um eine unabhängige und neutrale Kontrolle der Exekutive durch das Parlament zu gewährleisten. Die neu geschaffene Veränderung des Haushaltvollzugs nach § 6 I trägt dazu bei, die parlamentarische Mitwirkung bei Einzelmaßnahmen des Haushaltvollzugs abzubauen, und stärkt damit das Gewaltenteilungsprinzip⁶⁹.

Der Bundesfinanzminister kann während des Haushaltvollzuges ebenfalls nach § 41 BHO die Verfügung über bestimmte Ausgaben von seiner Einwilligung abhängig machen. Der Zweck dieser Vorschrift liegt darin, die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Laufe des Haushaltsjahres aufeinander abzustimmen, z. B. die Ausgaben einschränken zu können, wenn die geschätzten Steuereinnahmen nicht erwartungsgemäß eingehen. Diese haushaltsrechtliche Sperre dient damit der Sicherung des Haushaltsausgleichs⁷⁰. Sie unterscheidet sich von dem Verfahren nach § 6 I dadurch, daß der Finanzminister allein im

⁶⁹) Piduch Komm. § 22 Rdn. 3 u. Art. 110 Rdn. 16; v.Köckritz-Ermisch-Maatz Komm. § 22 Rdn. 2.

⁷⁰) Piduch Komm. § 41 Rdn. 2 und 3; v.Köckritz-Ermisch-Maatz Komm. § 22 Rdn. 5.

Benehmen mit dem zuständigen Ressortminister eine solche Sperre anordnen kann. Es ist dazu nicht die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich. Für konjunkturpolitische Belange bildet § 6 I eine Sonderregelung, die einer haushaltsrechtlichen Maßnahme nach § 41 BHO vorgeht. Konjunkturrell motivierte Verfügungsbeschränkungen sind ausschließlich nach den Vorschriften des Stabilitätsgesetz zulässig⁷¹.

Als letztes sei erwähnt, daß neben §§ 6 I; 41 BHO eine kassenmäßige "Globalsteuerung" der Haushaltswirtschaft im Wege beschränkter Betriebsmittelzuweisung bewirkt werden kann (§ 43 I BHO). Mit diesem Mittel ist aber nur eine beschränkte konjunkturpolitische Einflußnahme möglich, denn der Finanzminister ist über § 43 I BHO nur berechtigt, aus Gründen des Haushaltsausgleichs Gelder zurückzuhalten⁷².

b. Zuführung der gesperrten Haushaltsansätze an die Konjunkturausgleichsrücklage

Die infolge der Sperrung nicht verausgabten Mittel sind am Ende des Haushaltsjahres vom Finanzminister der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen oder zur zusätzlichen Schuldentilgung zu verwenden (§ 6 I S.3). Über die Verpflichtung zur Stillegung der eingesparten Gelder besteht kein Ermessen. Sie ist die Folge der Sperrung und Nichtverausgabung bestimmter Haushaltstitel. Aus diesem Grund nennt Stern⁷³ diese Art der Rücklagenbildung bedingt obligatorisch: Es besteht zwar ein Ermessen für die Bundesregierung, dem Finanzminister die Ermächtigung zur Sperrung bestimmter Ausgabenansätze zu erteilen. Wird aber von diesem Instrument Gebrauch

⁷¹) Piduch Komm. § 41 Rdn. 1.

⁷²) Piduch Komm. § 43 Rdn. 1; v. Köckritz-Ermisch-Maatz Komm. § 43 Rdn. 2.

⁷³) Stern-Münch § 7 I 2b.

gemacht, so sollen die eingesparten Gelder am Ende des Rechnungsjahres auch tatsächlich dem Wirtschaftskreislauf entzogen bleiben und stillgelegt werden.

(1) Höhe der eingesparten Mittel

Dabei ist aber streitig, in welcher Weise die Höhe der durch die Sperrung eingesparten Finanzmittel zu bestimmen ist. Für die Berechnung kommt hierzu einmal die Addition aller aus konjunkturellen Gründen nicht verausgabten Haushaltsansätze in Betracht. Mit dieser Summe wird sicher der Höchstbetrag der nach § 6 I S. 3 abzuführenden Gelder bestimmt.

Demgegenüber wird von Piduch⁷⁴ die Meinung vertreten, daß nach § 6 I S. 3 nur dann Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen sind, wenn der Haushalt mit einem kassenmäßigen Überschuß abschließt. Die BHO-Vorschriften gingen insgesamt davon aus, daß ein Überschuß oder Fehlbetrag des Haushaltsabschlusses jeweils kassenmäßig bestimmt werden. Entsprechend müßte dann auch § 6 I S. 3 ausgelegt werden. Unter dem Begriff "freigewordene Mittel" könnten deshalb nur Gelder aus einem kassenmäßigen Überschuß verstanden werden. Dies Ergebnis folge auch aus § 25 II S. 3 BHO, wonach § 6 I S. 3 unberührt bleibt. Andernfalls hätte diese Bestimmung nur deklaratorischen Charakter.

Der Auffassung von Piduch kann aus mehreren Gründen nicht gefolgt werden: Erstens bestimmt der Wortlaut des § 6 I S. 3 eindeutig, daß die durch die Sperrung freigewordenen Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen sind. Die Höhe der eingesparten Mittel kann sich danach nur aus der Addition der gesperrten Titel errechnen lassen. § 25 II S. 3 erklärt zweitens ausdrücklich

⁷⁴) Piduch Komm. § 25 Rdn. 3 c.

§ 6 I S. 3 für unberührt, womit zum Ausdruck kommt, daß die haushaltsrechtlichen Vorschriften über die Bestimmung des Überschusses und seine Verwendung für § 6 I gerade keine Anwendung finden. Schließlich besteht der Sinn und Zweck einer konjunkturpolitischen Maßnahme nach § 6 I gerade darin, die Nachfrage der öffentlichen Hand zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um einen bestimmten Betrag herabzusetzen. In entsprechender Höhe werden deshalb Ausgabenansätze gesperrt. Durch § 6 I S. 3 soll dann sichergestellt werden, daß die Summe dieser eingefrorenen Gelder auch tatsächlich durch Stillegung in der Konjunkturausgleichsrücklage dem Wirtschaftsprozess entzogen bleibt.

Die Meinung von Piduch führte aber dazu, daß Finanzmittel der gesperrten Haushaltstitel wegen unvorhergesehener Mindereinnahmen zu allgemeinen Deckungszwecken herangezogen werden könnten. Eine solche Verwendung soll durch die Regelung des § 6 I S. 3 aber gerade verhindert werden⁷⁵. Abzuführen sind daher jeweils Haushaltsmittel in Höhe der Summe der gesperrten und bis zum Ablauf des Rechnungsjahres nicht verausgabten Haushaltsansätze⁷⁶.

(2) Sonstige Verwendung der gesperrten Mittel

§ 6 I S. 3 sieht nur die Zuführung der freigewordenen Mittel zur Konjunkturausgleichsrücklage oder eine verstärkte Schuldentilgung bei der Notenbank vor. Eine anderweitige Verwendung der Gelder, etwa zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Stärkung der Kassenrücklage, ist damit nach dem eindeutigen Wortlaut der gesetzlichen

⁷⁵) Siehe Begründung des Reg. Entw., aaO. S. 12.

⁷⁶) Ebenso die Praxis: Durch Beschluß der BReg. vom 9./14.5.1971 schränkte der Bund gem. § 6 I seine Ausgaben in Höhe von 1 Mrd. DM ein und führte diesen Betrag der KAR zu,- Vgl. SR JG 1971/72 S. 62.

Vorschrift ausgeschlossen⁷⁷.

Der abweichenden Ansicht von Münch⁷⁸ kann deshalb nicht gefolgt werden, obwohl durch andere Verwendungsarten ebenfalls ein gewisser kontraktiver Effekt erreicht werden kann. Der Finanzminister erhielte dadurch aber eine Finanzmasse zur freien Verfügung, deren Verwendung gesetzlich nicht geregelt wäre. Ein solcher Zuwachs an Einflußnahme für den Finanzminister ist durch die Regelung des § 6 I nicht beabsichtigt und durch die klare Vorschrift des § 6 I S. 3 unterbunden⁷⁹.

(3) Zeitpunkt der Zuführung an die Konjunkturausgleichsrücklage

Meinungsverschiedenheiten bestehen letztlich über die Frage, wann die gesperrten Mittel der Rücklage zuzuführen sind. Sowohl bezüglich des frühestmöglichen als auch des spätesten Termins werden unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Möller⁸⁰ ist der Auffassung, daß der Finanzminister die Zuführung so bald wie möglich, also bereits vor Ablauf des Rechnungsjahres vornehmen sollte. Dazu ist einmal zu beachten, daß eine Haushaltssperre nach § 6 I fürs erste nur einen zeitlichen Aufschub der Ausgaben und nicht bereits die endgültige Streichung von Haushaltsansätzen bedeutet⁸¹. Darüber hinaus ist eine unmittelbare Zuweisung der Gelder an die Konjunkturausgleichsrücklage aus

⁷⁷) Piduch Komm. § 2 Rdn. 7.

⁷⁸) Stern-Münch Komm. § 6 II 4b.

⁷⁹) Vgl. Begründung des Reg.Entw., aaO. S. 12.

⁸⁰) Möller Komm. § 6 Rdn. 3.

⁸¹) So selbst Möller Komm. § 6 Rdn. 3.

konjunkturpolitischen Gründen nicht erforderlich, Infolge der Einlagepflicht nach § 17 BBankG sind die Kassensmittel der öffentlichen Hand auf Konten bei der Notenbank zu halten. Sie sind damit bereits dem Wirtschaftskreislauf entzogen. Nur aus konjunkturpolitischer Sicht betrachtet, ist es somit unerheblich, wann die stillzulegenden Gelder auf die Rücklage umgebucht werden.

Mit der vorzeitigen Zuweisung handelt der Finanzminister aber nicht pflichtwidrig. Eine solche frühzeitige Anweisung sollte aber trotzdem mit Vorsicht gehandhabt werden, weil der Finanzminister selbst nicht berechtigt ist, einmal der Konjunkturausgleichsrücklage zugewiesene Mittel wieder freizugeben (§7 II). Die konjunkturelle Lage kann sich möglicherweise noch im selben Haushaltsjahr verändern, so daß es dann entgegen der ursprünglichen Beurteilung notwendig sein könnte, die vorgesehenen Haushaltsansätze doch noch ganz zu verausgaben.

Bezüglich des spätesten Termins für die Abführung ist Münch der Ansicht⁸², daß die Zuführung an die Rücklage im nächsten Haushaltsplan zu veranschlagen sei. Zu demselben Ergebnis muß die Auffassung von Piduch⁸³ führen, der die Zuweisung nur in Höhe eines kassenmäßigen Überschusses vornehmen will, was folglich erst nach Abschluß der Haushaltsrechnung festgestellt werden kann. Ist der nächste Haushalt zu diesem Zeitpunkt bereits verabschiedet⁸⁴, führt die Meinung beider Autoren zu dem Ergebnis, daß die aus konjunkturellen Gründen stillgelegten Haushaltsmittel erst nach über einem Jahr ihrer gesetzlichen

⁸²) Stern-Münch Komm. § 6 II 3.

⁸³) Siehe dazu S. 63.

⁸⁴) Der Haushaltsplan sollte zu Ende des vorhergehenden Jahres stets bereits verabschiedet sein; dazu Piduch Komm. § 25 Rdn. 2.

Bestimmung zugeführt werden.

M. E. ist eine solche Interpretation des § 6 I S. 3 zu eng. Aus dem Zweck der gesetzlichen Regelung muß die Formulierung "nach Ablauf des Rechnungsjahres freiwerdende Mittel" vielmehr so ausgelegt werden, daß zwar am Ende des Kalenderjahres - wenn also sicher feststeht, daß die gesperrten Mittel nicht mehr ausgegeben werden - aber noch vor Abschluß der Haushaltsrechnung die gesperrten Gelder der Rücklage zuzuführen sind⁸⁵. Diese Auslegung hat den Vorzug, daß die Festlegung der Mittel in der Konjunkturausgleichsrücklage während der entsprechenden Konjunkturphase des Aufschwunges erfolgt und die gesetzliche Bindung der stillzulegenden Mittel (§ 7 I S. 2) rechtzeitig herbeigeführt wird. Gegen diese Auffassung ergeben sich auch wegen der Berechnung der Höhe der Zuweisungen keine Schwierigkeiten. Der stillzulegende Betrag ist aus der Addition der aus konjunkturellen Gründen gesperrten Haushaltsansätze zu errechnen und deshalb von dem eigentlichen Haushaltsabschluß unabhängig⁸⁶.

3. Haushaltsrechtliche Durchführung

Die Anordnung, daß bestimmte Ermächtigungen des Haushaltsplans nur mit Einwilligung des Finanzministers in Anspruch genommen werden dürfen, ergeht durch Rundschreiben des Finanzministers an die obersten Bundesbehörden. Diese Anordnung kann bestimmte Titel oder eine nur global bestimmte Verfügungssumme bei den Einzelplänen betreffen. "Globalsperren" haben sich dabei in der Regel als weniger wirksam erwiesen als gezielte Verfügungsbeschränkungen bei bestimmten Titeln⁸⁷.

⁸⁵) So auch Möller Komm. § 6 Rdn. 3.

⁸⁶) So auch die Praxis: Die Haushaltssperre in Höhe v. 1 Mrd. DM aufgrund der Beschlüsse v. 9./14.5.71 hatte der Bund zu Ende des Rechnungsjahres 1971 seiner KAR zugeführt; siehe dazu S. 64 Fn. 76.

⁸⁷) Zu dem Verfahren Piduch Komm. § 41 Rdn. 3.

Die Zuweisung der eingesparten Mittel an die Rücklage erfolgt noch vor Abschluß der Haushaltsrechnung. Der Finanzminister hat daher zu Ende des Rechnungsjahres einen Betrag in Höhe der Summe der gesperrten Haushaltsansätze zur Gutschrift auf das Konjunkturausgleichsrücklagenkonto des Bundes bei der Deutschen Bundesbank anzuweisen, wenn die Nicht-Verausgabung zu Lasten der betreffenden Titel endgültig feststeht.

B. Obligatorische Rücklagenbildung

I. Grundsätzliches

Neben der freiwilligen Rücklagenbildung sieht das Stabilitätsgesetz vor, daß die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die Zuführung von Geldern an die Konjunkturausgleichsrücklagen veranlassen kann. Der Bund und die Länder können einmal verpflichtet werden, aus ihren Haushaltseinnahmen einen bestimmten Betrag an die Rücklagen anzuweisen (§ 15 I). Zum anderen kann die Bundesregierung die Einkommen- und Körperschaftssteuer aus konjunkturellen Gründen erhöhen (§§ 26 Nr. 3b (3), 27 Nr. 1). Die Gebietskörperschaften haben dann die daraus erwachsenden Steuermehreinnahmen ihren Konjunkturausgleichsrücklagen zuzuweisen (§ 15 IV).

Mit den obligatorischen Zuführungen ist für Krisensituationen ein gesamtstaatlich wirkendes Instrument geschaffen worden, das sowohl übermäßige Einnahmen der staatlichen Haushaltsträger stillzulegen vermag, als auch dazu geeignet ist, durch Steuererhöhungen direkt beim Verbraucher Kaufkraft abzuschöpfen¹. Beide Befugnisse vergrößern das Arsenal der Mittel zur Durch-

¹) Siehe dazu im einzelnen auf S.133 f und 142 f.

führung einer antizyklischen Finanzpolitik. Die Bundesregierung ist damit in die Lage versetzt, entscheiden und wirksam in den Konjunkturverlauf einzugreifen².

Die Gebietskörperschaften können über die obligatorisch stillgelegten Gelder nur nach Freigabe durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung wieder verfügen (§ 15 V). Bis zur Entsperrung sind die Mittel den einzelnen Haushaltsträgern entzogen. Die obligatorisch angesammelten Rücklagen bleiben somit als gesamtstaatliche Finanzmasse für eine bundeseinheitliche Konjunkturpolitik erhalten. Insbesondere wegen dieser zur freiwilligen Rücklagenbildung unterschiedlichen Regelung kommt der zwangsweisen Stillegung von Geldern in der Konjunkturausgleichsrücklage erhebliche Bedeutung zu.

Im Unterschied zu den Vorschriften über die antizyklische Haushaltsführung (§§ 5, 6) ist zu beachten, daß bei der obligatorischen Stillegung von Finanzmitteln die vermehrte Schuldentilgung als alternative Verwendungsmöglichkeit nicht vorgesehen ist. Die verstärkte Tilgung von Notenbankschulden wurde hier deshalb nicht aufgenommen, weil die Länder nur in sehr viel geringerem Umfang als der Bund Zentralbankschulden haben³. Für die Länder wäre diese Verwendungsart daher nicht praktikierbar gewesen.

²) Siehe dazu auf S. 160 ff.

³) So Begründung des RegEntw., aaO. S. 28; Stern-Münch Komm. § 7 II 4.

II. Zuführung von Haushaltsmitteln (§ 15 I)

1. Funktionsweise

Nach § 15 I können der Bund und die Länder durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung verpflichtet werden, ihren Konjunkturausgleichsrücklagen Gelder aus den ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln zuzuführen. Mit einer solchen Maßnahme wird in erster Linie erreicht, daß konjunkturbedingte, nicht geplante Steuereinnahmen stillgelegt werden. Dadurch soll verhindert werden, daß die Staatsausgaben im Boom noch zyklisch erhöht werden⁴. Darüber hinaus ist auch die Stilllegung planmäßiger Einnahmen möglich, was dann notwendigerweise Ausgabekürzungen erforderlich macht. Der kontraktive Effekt einer solchen Maßnahme ist natürlich weit stärker⁵.

2. Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage für eine solche Verordnung bildet § 15 I i.V.m. Art. 109 IV S. 1 Nr. 2 GG. Die verfassungsrechtliche Absicherung der Verordnungsermächtigung ist in ihrer Notwendigkeit zwar bestritten⁶, aber zu Recht erfolgt. Gerade wegen des beibehaltenen Grundsatzes, daß Bund und Länder in ihrer Haushaltsführung unabhängig voneinander sind (Art. 109 I a. und n. F.), wäre die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit von § 15 I mit Art. 109 I GG äußerst zweifelhaft. Aus rechtlichen Gründen war es daher geboten, das Instrument der obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage als Ausnahmeregelung für Krisensituationen in das Grundgesetz aufzunehmen. Die Bedenken gegen die Institutionalisierung

⁴) Möller Komm. § 25 Rdn. 2.

⁵) Stern-Münch § 15 III 1.

⁶) Dafür Stern-Münch Komm. Art. 109 A V 3; Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 109 Rdn.3; a.A. Zuck: Die globalgesteuerte Marktwirtschaft..., S. 1304.

einzelner konjunktureller Maßnahmen in der Verfassung sollen dabei nicht verkannt werden⁷, bei der herrschenden weiten Auslegung des Begriffs "Haushaltswirtschaft"⁸ bot sich aber keine andere Lösung an.

3. Voraussetzungen für eine Verordnung nach § 15 I

a. Materielle Voraussetzungen und Zuständigkeit

(1) Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Eine Rechtsverordnung zur Bildung obligatorischer Rücklagen darf nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlassen werden. Bei diesem Anwendungserfordernis handelt es sich wiederum um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der näheren inhaltlichen Ausfüllung und Interpretation bedarf⁹.

Unter dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht ist eine stetige und ebenmäßige Entwicklung des Wirtschaftsverlaufs zu verstehen. Der Konjunkturpolitik fällt dabei die Aufgabe zu, dieses Prozeßgeschehen als der Summe aller wirtschaftlichen Aktivitäten durch konjunkturelle Steuerungsmaßnahmen vor ungleichgewichtigen Entwicklungen zu schützen¹⁰. Allgemein ist eine Spezifizierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ohne Bezugnahme auf eine bestimmte Wirtschaftstheorie nicht möglich¹¹.

⁷) Zuck: KAREN von Bund u. Ländern, S. 565.

⁸) Dazu Wagner: Um ein neues Verfassungsverständnis, S. 604 ff.

⁹) Dazu Stern-Münch Komm. § 15 II 2; zu der Einstufung als unbestimmter Rechtsbegriff siehe näher auf S.42 ff.

¹⁰) Möller Komm. Art. 109 Rdn. 10.

¹¹) Dazu Bericht des Abg. Dr. Lenz, aaO. S. 3.

Im Rahmen des Stabilitätsgesetzes ist für die Auslegung aber eine Bezugnahme auf § 1 dieses Gesetzes zulässig und geboten¹². In § 1 S. 2 werden als Komponenten des wirtschaftlichen Gleichgewichts vier einzelne Teilziele genannt. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Sinn des Stabilitätsgesetzes ist durch die aufgeführten volkswirtschaftlichen Tatbestände näher beschrieben und konkretisiert. Es liegt damit vor, wenn bei stetigem und angemessenem Wachstum ein stabiles Preisniveau herrscht, ein hoher Beschäftigungsstand erreicht ist und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht besteht¹³.

Für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 15 I ist erforderlich, daß diese Maßnahme zur "Abwehr einer Störung" des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendig ist. Dieser Begriffsteil der Anwendungsvoraussetzung ist in sich widersprüchlich. Nach der im Ordnungsrecht¹⁴ entwickelten Terminologie bedeutet Störung, daß ein Schaden bereits eingetreten ist. Ein Schadensfall kann aber nachträglich nicht mehr abgewehrt, sondern nur wieder beseitigt werden. Juristisch zweifelsfrei hätte der Gesetzgeber deshalb entweder "zur Beseitigung einer Störung" oder "zur Abwehr einer Gefahr" formulieren müssen.

An dieser Widersprüchlichkeit hat sich eine heftige juristische Auseinandersetzung entzündet¹⁵. Die Lösung ist danach nur in zwei Alternativen denkbar. Entweder folgt man dem Begriff Störung. Dann ist eine Rechtsverordnung zur Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen nur re-

¹²) So auch Sponheuer, aaO. S. 11; Stern-Münch Komm. Einf. II.

¹³) Zu den einzelnen Zielkomponenten u. ihrem Inhalt näher S. 48 ff.

¹⁴) Dazu Drews-Wacke, Allg. Polizeirecht, S. 56; Wolff, VerwR § 125 II a.

¹⁵) Möller Komm. Art. 109 Rdn. 18; Sponheuer, S. 13.

pressiv, erst nach Eintritt einer wirtschaftlichen Ungleichgewichtslage statthaft. Oder man folgt dem Begriff Abwehr. In diesem Fall darf die Verordnung bereits präventiv erlassen werden. Die erstere Auffassung¹⁶ beruft sich darauf, daß der Gesetzgeber ausdrücklich den Begriff "Gefahr" durch den der "Störung" ausgewechselt habe, um die Eingriffsschwelle anzuheben und den Anwendungsbereich der Maßnahme einzuengen. Daraus folge zwangsläufig, daß nur eine repressive Anwendung zulässig sei. Die Gegenmeinung¹⁷ führt dagegen den Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung ins Feld. Das Stabilitätsgesetz stelle gerade Mittel und Instrumente zur Verfügung, um wirtschaftliche Fehlentwicklungen zu vermeiden und auf diese Weise ein stetiges Gleichgewicht mit angemessenem Wachstum zu erreichen. Aus diesem Grund müßten die Maßnahmen des Stabilitätsgesetzes präventiv, bereits vor Eintritt wirtschaftlicher Störungen getroffen werden können.

M. E. hat die Auseinandersetzung mit ihrer Zuspitzung auf das Problem, wann eine Maßnahme nach § 15 I ergriffen werden kann¹⁸, den Blick für eine sachgerechte Interpretation des Begriffs "zur Abwehr einer Störung" im Rahmen des Stabilitätsgesetzes verstellt. Aus den Materialien zu dem Gesetzgebungsverfahren ergeben sich im wesentlichen nur Anhaltspunkte dafür, daß der Gesetzgeber die Eingriffsschwelle für den Einsatz des Instruments anheben und seine Anwendung ausschließlich auf Krisensituationen begrenzen wollte¹⁹. Ein rein repressiver Einsatz würde dagegen dem Wesen eines wirtschaftssteuer-

¹⁶) Schmidt: Wirtschaftspolitik und Verfassung, S. 171 f; Stern-Münch Komm. Art. 109 A V 1 u. 2.

¹⁷) Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 109 Rdn. 32-37; Möller Komm. Art. 109 Rdn. 18; Piduch Komm. Art. 109 Rdn. 60.

¹⁸) Bezüglich der Auslegung des Begriffs auf den Zeitpunkt bezogen Schmidt, aaO. S. 171 f.

¹⁹) Dazu der Abg. Dr. Wilhelmi, in: 108. Sitzung des BT, aaO. S. 5098.

den Gesetzes zuwiderlaufen und mit der Verpflichtung der Gebietskörperschaften nicht vereinbar sein, für eine ebenmäßige wirtschaftliche Entwicklung zu sorgen (Art. 109 II GG)²⁰. Der Begriff "zur Abwehr einer Störung" muß sachgerecht nicht notwendigerweise in Anlehnung an das Polizei- und Ordnungsrecht interpretiert werden. Eine auf den Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung bezogene Auslegung ergibt vielmehr, daß für die Anwendung einer konjunkturellen Maßnahme nach § 15 I eine stärkere Beeinträchtigung des Wirtschaftsgleichgewichts erforderlich ist, als sie mit dem Begriff "Gefahr" ausgedrückt wäre. Deshalb erfüllt nur eine wesentliche Beeinträchtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts den Begriff "zur Abwehr einer Störung"²¹. Ein präventiver Einsatz des Instruments wird durch diese Verschärfung der Anwendungsvoraussetzung aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Dies Ergebnis wird durch einen Blick auf die Voraussetzung für den Erlaß einer Rechtsverordnung zur konjunkturellen Steuererhöhung (§§ 26 Nr. 3b (3), 27 Nr. 1) bestätigt. Eine solche Maßnahme ist dort ausdrücklich für präventiv anwendbar erklärt²². Dabei gilt es zu beachten, daß dieses steuerpolitische Instrument im Gegensatz zu obligatorischen Stilllegungen von Haushaltsmitteln das weit kräftigere und weitreichendere Konjunktursteuerungsmittel darstellt²³. Es wäre daher nicht einzusehen, weshalb im Unterschied dazu eine konjunkturelle Maßnahme nach § 15 I nur repressiv einsetzbar sein sollte.

²⁰) So auch Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 109 Rdn. 33; Sponheuer, aaO. S. 14.

²¹) Ebenso Zuck: Gefährdung der Ziele., S. 803.

²²) Siehe dazu auf S. 91.

²³) Bezüglich der konjunkturellen Wirkung siehe S. 162 ff.

Die hier vorgenommene Auslegung wird darüber hinaus auch den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots²⁴ gerecht. Die obligatorische Verpflichtung, Haushaltsmittel den Konjunkturausgleichsrücklagen zuzuführen, stellt einen erheblichen Eingriff in die grundsätzlich autonome Haushaltsführung der Gebietskörperschaften dar. Eine Inanspruchnahme darf daher nur erfolgen, wenn geringere Mittel nicht genügen, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erhalten. Infolge des Verhältnismäßigkeitsprinzips reicht daher nicht bereits jede Schwankung des Wirtschaftsverlaufs aus, um den Gebietskörperschaften die Stilllegung von Geldern in ihren Konjunkturausgleichsrücklagen aufzuerlegen, sondern es ist dazu eine ernste, mit anderen Mitteln nicht abwendbare Beeinträchtigung der Konjunktur erforderlich.

Eine Rechtsverordnung zur Bildung obligatorischer Konjunkturausgleichsrücklagen durch die Gebietskörperschaften gemäß § 15 I ist somit zwar bereits präventiv zulässig, sie erfordert aber, daß eine wesentliche Beeinträchtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erwarten ist.

(2) Begrenzung auf 3 % der Vorjahrssteuern

Der Gesamtbetrag der stillzulegenden Haushaltsmittel soll 3 % der von Bund und Ländern im vorausgegangenen Haushaltsjahr erzielten Steuereinnahmen nicht überschreiten (§ 15 II S. 2). Mit dieser Bestimmung ist eine Begrenzung des Eingriffs der Bundesregierung in die Haushalte der Gebietskörperschaften beabsichtigt. Allerdings handelt es sich nur um eine Soll-Vorschrift, so

²⁴) Dazu Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 109 Rdn. 33; Zuck: Die globalgesteuerte Marktwirtschaft..., S. 1303 Fn. 38.

daß im Fall einer bedrohlichen inflationären Entwicklung die vorgeschriebene Begrenzung überschritten werden könnte²⁵. In einer solchen Situation würde die Bindung des Ordnungsgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots ein besonderes Gewicht erlangen²⁶.

Auf den stillzulegenden Gesamtbetrag werden diejenigen Mittel nicht angerechnet (§ 15 II S. 2), die zwingend aus konjunkturellen Steuererhöhungen nach §§ 26 Nr. 3b, 27 den Konjunkturausgleichsrücklagen zugeführt werden müssen (§ 15 IV). Die Haushalte von Bund und Ländern werden durch diese Zuschläge nicht berührt. Sie können deshalb dem nach § 15 I stillzulegenden Gesamtbetrag auch nicht hinzuaddiert werden²⁷.

Ebensowenig können m. E. solche konjunkturellen Steuerzuschläge, die bereits im Vorjahr erhoben worden sind, bei der Bestimmung der Höhe der Steuereinnahmen des vergangenen Jahres berücksichtigt werden. Diese Einnahmen standen den Haushalten nicht zur Verfügung, sondern mußten unverzüglich nach § 15 IV in den Konjunkturausgleichsrücklagen festgelegt werden. Mit der 3%-Klausel soll eine Einschränkung des Instruments der obligatorischen Stilllegung von Haushaltsmitteln erreicht werden. Diese Begrenzung würde umgangen, wenn man bereits entzogene Steuereinnahmen in die Berechnung miteinbeziehen würde²⁸.

25) Stern-Münch Komm. § 15 IV 1.

26) Möller Komm. § 15 Rdn. 7.

27) Stern-Münch Komm. § 15 IV 1.

28) Möller Komm. § 15 Rdn. 7, der in diesem Zusammenhang von tatsächlich erzielten Steuereinnahmen spricht.

(3) Zuständigkeit

Ermächtigt zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 15 ist nur die Bundesregierung (§ 15 I i.V.m. Art. 109 IV S. 1 GG). Es handelt sich dabei um eine statthafte Einschränkung sowohl von Art. 80 I S. 1 GG als auch von Art. 80 I S. 4 GG²⁹. Das Verbot auch einer Subdelegation ergibt sich zwar nicht allein aus dem Wörtchen "nur" in Art. 109 IV S. 1 GG, folgt aber aus der wirtschaftlichen Tragweite dieser Verordnungskompetenz und aus der einschneidenden Bedeutung für die Haushaltswirtschaft der Länder³⁰. Mit dem Ausschluß jeglicher Delegation wird der Ausnahmecharakter dieser Ermächtigung unterstrichen und betont, daß die Verantwortung für derart schwerwiegende Konjunkturmaßnahmen stets von der Bundesregierung als Kollegialorgan zu tragen ist³¹.

b. Mitwirkungs- und Kontrollrechte

(1) Anhörung des Konjunkturrats

Die Bundesregierung hat vor dem Erlass einer Verordnung nach § 15 I stets den Konjunkturrat anzuhören (§ 18 II S. 2). Damit soll eine Einflußnahme der Länder und Kommunen auf die Konjunkturpolitik der Bundesregierung gewährleistet werden³². Bei dieser obligatorischen Anhörungspflicht handelt es sich um eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die zu erlassende Verordnung (ist ... zu hören)³³. Der Konjunkturrat ist aber nur ein be-

²⁹) Dazu näher auf S. 172 f.

³⁰) Wilke: Artikel 109..., S. 273 f; Schmidt: Wirtschaftspolitik..., S. 174.

³¹) Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 109 Rdn. 36.

³²) Möller Komm. § 18 Rdn. 2.

³³) Möller Komm. § 18 Rdn. 4.

ratendes Organ. Seinem Votum kommt daher keine Bindung zu. Die Bundesregierung kann seinen Beschlüssen folgen oder andere Entscheidungen treffen. Die Verantwortung für die Maßnahmen trägt sie allein³⁴.

(2) Zustimmung des Bundesrats

Die Rechtsverordnung kann nur mit Zustimmung des Bundesrats erlassen werden (§ 15 I). Die Zustimmung des Bundesrats erfolgt mit einfacher Mehrheit. Die vom Bundesrat ursprünglich geforderte Zweidrittelmehrheit wurde vom Bundestag aus rechtssystematischen Gründen abgelehnt³⁵.

Fraglich könnte sein, ob die Erwähnung des Zustimmungserfordernisses in § 15 I nicht überflüssig war, denn über Art. 80 II GG wäre für solche Verordnungen die Zustimmung des Bundesrats ohnehin bereits notwendig. Damit bestände dann aber die Möglichkeit, durch eine bundesgesetzliche Regelung die Zustimmung des Bundesrats für nicht erforderlich zu erklären. Eine solche Ausschaltung des Bundesrats ist durch die ausdrückliche Erwähnung des Zustimmungserfordernisses in Art. 109 IV S. 3 GG ausgeschlossen³⁶.

(3) Begründungspflicht

Eine Rechtsverordnung nach § 15 I darf schließlich nur erlassen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet,

³⁴) Den in diesem Punkt mißverständlichen Ausführungen von Stern (Stern-Münch Komm. § 18 II 2b) kann nicht gefolgt werden. Die angeführte Vergleichsmaßnahme nach § 30 II GewO behandelt einen VA, bei dem zwischen Nichtigkeit und Rechtswidrigkeit zu unterscheiden ist.

³⁵) Siehe dazu auf S. 25 f.

³⁶) Schmidt: Wirtschaftspolitik..., S. 174 f; Wilke: Artikel 109., S. 275 Fn. 6.

daß diese Maßnahme erforderlich ist, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu vermeiden (§ 2 II). Das Parlament hat zwar bei der Abgabe der Erklärung kein Vetorecht gegen die geplante Maßnahme; eine ohne die zwingend vorgeschriebene Begründung ergangene Verordnung ist aber wegen eines Fehlers im Rechtssetzungsverfahren rechtswidrig und damit wirkungslos³⁷.

Der Zweck der Begründungspflicht liegt darin, daß die gesetzgebenden Körperschaften von den wichtigsten konjunkturpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung unterrichtet werden und damit rechtzeitig die ihnen zustehenden Rechte wahrnehmen können³⁸. Auf diese Weise ist eine zusätzliche Sicherung gegen einen Mißbrauch der Vollmachten des Stabilitätsgesetzes durch die Exekutive und ein Ausgleich für die praktisch wenig effektive gerichtliche Kontrolle von konjunkturpolitischen Maßnahmen geschaffen worden³⁹.

Die Begründung braucht lediglich gleichzeitig mit dem Erlaß der Verordnung zu erfolgen. Damit sollen prozyklische Wirkungen durch eine zu frühzeitige Ankündigung von staatlichen Maßnahmen vermieden werden. Die Ansicht von Stern⁴⁰ geht deshalb zu weit, wenn er eine so zeitige Unterrichtung verlangt, daß noch eine Einflußnahme auf die zu treffenden konjunkturellen Entscheidungen möglich ist. Durch die Einfügung des Wortes "gleichzeitig" soll eine so frühzeitige Begründung gerade nicht gefordert werden können⁴¹.

37) Stern-Münch Komm. § 2 IV 1; Wilke, aaO. S. 305 f.

38) Hier in erster Linie der Aufhebungsanspruch des BT; dazu näher auf S. 81 ff.

39) Möller Komm. § 2 Rdn. 8.

40) Stern-Münch Komm. § 2 IV 1.

41) Möller Komm. § 2 Rdn. 9.

Nach dem Wortlaut des § 2 II hat die Bundesregierung zu begründen, daß die zu treffende Maßnahme erforderlich ist, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu vermeiden. Die Begründung kann danach im Einzelfall an geringere Voraussetzungen geknüpft sein, als für die Maßnahmen selbst erforderlich ist. Beispielsweise ist für eine Verordnung nach § 15 I eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendig, nicht aber lediglich eine Gefährdung der Ziele des § 1 ausreichend.

Eine Meinung⁴² verlangt deshalb, daß sich der Umfang der Begründung im konkreten Fall je nach der zu treffenden Maßnahme zu richten habe. Weiter könnte fraglich sein, ob die gegebene Begründung objektiv richtig sein muß oder ob die subjektive Überzeugung der Bundesregierung von der Notwendigkeit der Maßnahme ausreicht⁴³.

Beide Fragestellungen komplizieren m.E. den Erlass einer Maßnahme mit Begründungszwang unnötigerweise. Eine getroffene Entscheidung ist nur jeweils dann rechtmäßig, wenn die dazu vorgeschriebenen gesetzlichen Voraussetzungen objektiv gegeben sind. Dieselben Erfordernisse nochmals für die nach § 2 II abzugebende Erläuterung zu verlangen, ist deshalb ebenso überflüssig wie die Frage, ob die Begründung objektiv richtig sein muß. Mit § 2 II ist in erster Linie beabsichtigt, die gesetzgebenden Körperschaften von wichtigen konjunkturellen Maßnahmen zu unterrichten. Es genügt deshalb eine in den Augen der Bundesregierung geeignete Begründung, die erkennen läßt,

⁴²) Zuck: Gefährdung der Ziele des § 1 ..., S. 804.

⁴³) So Stern-Münch Komm. § 2 IV 3; Wilke: Artikel 109..., S. 305 ff.

was für eine Maßnahme zu welchem Zweck ergehen soll⁴⁴.

(4) Aufhebungsanspruch des Bundestages

Als besondere parlamentarische Befugnis ist dem Bundestag in Art. 109 IV S. 4 GG das Recht zuerkannt worden, die Aufhebung einer Rechtsverordnung zur Bildung obligatorischer Rücklagen verlangen zu können⁴⁵. Anders als in § 20 V S. 2 ist dieses Recht infolge eines redaktionellen Versehens während des Gesetzgebungsverfahrens⁴⁶ nicht in § 15 verankert worden. Dadurch ist der Aufhebungsanspruch des Bundestags aber nicht untergegangen, im Gegenteil er wird direkt aus der Verfassung hergeleitet⁴⁷. Denn Art. 109 IV S. 4 GG ist keine Grundsatznorm, die ohne Ausführungsbestimmungen nicht anwendbar wäre, sondern unmittelbar geltender Rechtssatz. Das Aufhebungsverlangen könnte zwar durch ein Gesetz näher ausgestaltet werden, seine Geltung ist davon aber unabhängig. Die Richtigkeit dieser Auffassung läßt sich auch mit dem Junktum zwischen der Verfassungsänderung und dem Erlaß des Stabilitätsgesetzes begründen⁴⁸.

Abzulehnen ist demgegenüber eine analoge Anwendung von § 20 V S. 2, denn dann würde auch die dort getroffene nähere Ausgestaltung, insbesondere die zeitliche Befristung auf sechs Wochen, Geltung haben. Der Gesetzgeber hätte zwar die einzelnen Modalitäten für eine Aufhebung regeln können. Ist dies aber unterblieben,

44) Ebenso Möller Komm. § 2 Rdn. 9 u. 10.

45) Nach Wilke, aaO. S. 276, sollte hier nicht von einem Recht, sondern nur von einem Anspruch gesprochen werden. Dem ist zuzustimmen, soweit damit betont wird, daß nicht allein durch das Verlangen des BT die VO außer Kraft gesetzt wird, sondern dazu eine neue VO notwendig ist.

46) Siehe dazu auf S. 25.

47) Ganz einhellige Meinung: Möller Komm. § 15 Rdn. 6 m.w. Nachw.

48) Stern-Münch Komm. § 15 VII 2.

so ist die verfassungsrechtlich gewährleistete Befugnis uneingeschränkt anwendbar⁴⁹.

Mit dem Aufhebungsanspruch ist dem Bundestag ein gewisser Einfluß auf die Handhabung der Konjunkturpolitik durch die Exekutive gesichert. Aufgrund dieses Rechts kann das Parlament in Ausnahmefällen selbst aktiv werden, die notwendige Schnelligkeit und Flexibilität in der Anwendung konjunktureller Maßnahmen durch die Bundesregierung bleibt aber trotzdem erhalten⁵⁰.

(a) Umfang und Form des Aufhebungsanspruchs

Aus der Formulierung "soweit es der Bundestag verlangt" folgt, daß der Bundestag auch lediglich eine teilweise Aufhebung einer Verordnung verlangen kann⁵¹. Eine Abänderungsbefugnis mit Hilfe des Aufhebungsanspruchs steht dem Bundestag dagegen nicht zu. Inwieweit eine teilweise Aufhebung allerdings konjunkturpolitisch sinnvoll ist - insbesondere mit Rücksicht darauf, daß in der Regel ein Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen zur Konjunktursteuerung notwendig sein wird - muß bei dem eindeutigen Wortlauf der Verfassungsbestimmung außer Acht bleiben. Materielle Änderungen können dabei auch durch bloße Textstreichungen erreicht werden, was von der Formulierung der Verordnung abhängt. Die Beschränkung auf Aufhebung berechtigt den Bundestag nur, solche Streichungen zu verlangen, die rechtsvernichtend oder rechtsbeschränkend wirken. Dagegen ist es dem Bundestag verwehrt, durch Streichungen die Verschärfung einer Ver-

⁴⁹) Stern-Münch Komm. § 15 VII 2; Zuck: Die Konjunkturausgleichsrücklagen...., S. 565..

⁵⁰) Stern-Münch Komm. Art. 109 A V 3.

⁵¹) Überw. Meinung: Wilke, aaO. S. 282 m. w. Nachw.; a. A. Piduch Komm. Art. 109 Rdn. 63, der aus dem Gesamtzusammenhang folgert, daß eine Aufhebung nur der gesamten VO verlangt werden kann.

ordnung durchsetzen zu wollen⁵².

Das Aufhebungsverfahren hat der Bundestag in der Form eines einfachen Beschlusses, eines sogenannten schlichten Parlamentsbeschlusses⁵³ nach §§ 99, 101 GOBT geltend zu machen⁵⁴.

(b) Wirkung des Aufhebungsverlangens

Nach einer Ansicht⁵⁵ bewirkt der Aufhebungsbeschluß des Bundestages unmittelbar die Außerkraftsetzung einer bereits ergangenen Verordnung. Im Gegensatz dazu ist die überwiegende Meinung der Auffassung, daß durch das Aufhebungsverlangen die Bundesregierung verpflichtet wird, die erlassene Verordnung aufzuheben⁵⁶. Sollte die Bundesregierung dieser Verpflichtung nicht nachkommen, so sei sie nötigenfalls im Organstreitverfahren nach Art. 93 I Nr. 1 GG vor dem Bundesverfassungsgericht dazu zu zwingen.

Sowohl vom Wortlaut des Art. 109 IV S. 4 GG her als auch aus rechtsstaatlichen Erwägungen ist der herrschenden Meinung zu folgen. Aus Gründen der Rechtsklarheit ist es notwendig, daß eine ordnungsgemäß verkündete Verordnung in gleicher Weise, wie sie erlassen worden ist, durch einen actus contrarius außer Kraft gesetzt wird⁵⁷. Nach der genannten Mindermeinung müßte zumindest der aufhebende Parlamentsbeschluß wie eine Rechtsverordnung bekanntgemacht und veröffentlicht werden, um die Rechtslage eindeutig klarzustellen.

⁵²) Möller Komm. Art. 109 Rdn. 27.

⁵³) Als schlichte Parlamentsbeschlüsse werden diejenigen Beschlüsse bezeichnet, die nicht auf Erlaß eines förmlichen Gesetzes gerichtet sind. - Dazu Wilke, aaO. S. 278.

⁵⁴) Möller Komm. Art. 109 Rdn. 28.

⁵⁵) Abg. Dr. Heinsen in 310. Sitzung d. BR, aaO. S. 95; Zuck: Die globalgesteuerte Marktwirtschaft, S. 1305.

⁵⁶) Wilke, aaO. S. 282 m. w. Nachw.

⁵⁷) Schmidt: Wirtschaftspolitik..., S. 176.

Folgt man der herrschenden Auffassung, daß die Aufhebung einer erlassenen Verordnung auf Verlangen des Bundestags durch eine erneute Verordnung zu erfolgen hat, so stellt sich die weitere Frage, ob der Bundesrat auch dieser aufhebenden Verordnung zustimmen muß. Zu Recht wird dazu überwiegend die Meinung vertreten⁵⁸, daß eine Zustimmung des Bundesrats in diesem Sonderfall nicht erforderlich ist. Zwar sind für die Aufhebung einer Maßnahme grundsätzlich dieselben Erfordernisse wie für deren Erlaß notwendig⁵⁹. In diesem Zusammenhang kann aber vom Bundesrat nur schlecht verlangt werden, daß er der Aufhebung sein Plazet gibt, nachdem er kurz vorher dem Erlaß der Verordnung zugestimmt und damit sein Einverständnis mit der konjunkturpolitischen Maßnahme bekundet hat. Um eine Aushöhlung des Aufhebungsanspruchs zu vermeiden, scheint es deshalb gerechtfertigt, den Erfolg des Verlangens des Bundestages nicht von der Zustimmung des Bundesrats abhängig zu machen. Schließlich spricht auch der Wortlaut des Art. 109 IV S. 4 GG gegen eine Zustimmungsbedürftigkeit: Die Aufhebungspflicht der Bundesregierung wird darin an keine weitere Voraussetzung geknüpft als an das Vorliegen eines entsprechenden Verlangens des Bundestags⁶⁰.

Rechtsdogmatisch läßt sich die mangelnde Zustimmungsbedürftigkeit damit begründen, daß das Aufhebungsverlangen als eine vorbehaltene Delegation gedeutet wird. Mit der Ausübung des Aufhebungsanspruchs ist dann die Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung zurückgenommen mit der Folge, daß die Bundesregierung für diesen konkreten Fall nicht befugt war, eine Rechtsverordnung zu erlassen. Der Delegationsvorbehalt selbst kann aber nicht an die Zustimmung des Bundesrats geknüpft sein⁶¹.

⁵⁸) Möller Komm. Art. 109 Rdn. 29; Stern-Münch Komm. Art. 109 A V 3; aa. Zuck: Verfassungsrechtl. Probleme., S. 695.

⁵⁹) Dazu allgemein Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 80 Rdn. 30.

⁶⁰) Dazu Wilke, aaO. S. 284.

⁶¹) So Stern-Münch Art. 109 A V 3.

c. Inhalt der Rechtsverordnung

(1) Gesamtbetrag

In der Rechtsverordnung ist der Gesamtbetrag zu bestimmen, der von Bund und Ländern aufzubringen ist (§ 15 II S. 1). Auf diesen Gesamtbetrag werden diejenigen Mittel nicht angerechnet, die möglicherweise gleichzeitig aus einer konjunkturellen Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftssteuer den Konjunkturausgleichsrücklagen zugeführt werden müssen⁶².

(2) Aufteilung des Gesamtbetrags

(a) Durch Vereinbarung

Die Aufteilung des Gesamtbetrags auf die einzelnen Gebietskörperschaften kann nach § 15 III S. 1 durch eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern erfolgen. Sowohl von Möller als auch von Stern⁶³ wird ein solches Abkommen als ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften angesehen und als Verwaltungsabkommen qualifiziert. Diese Einstufung begründet Stern⁶⁴ damit, daß es sich bei der Aufteilung der stillzulegenden Gesamtsumme lediglich um einen administrativen Vorgang handele, um eine mehr technische Angelegenheit zwischen den Gebietskörperschaften.

Demgegenüber stellt m. E. die Aufteilung der Gesamtsumme gerade den entscheidenden Vorgang dar, durch den letztlich endgültig bestimmt wird, wieviel an eigenen Haushaltsmitteln eine Gebietskörperschaft stillzulegen hat. Mir scheint deshalb ein Abstellen auf die nur untergeordnete,

⁶²) Siehe dazu auf S. 76; auch Stern-Münch Komm. § 15 IV 1.

⁶³) Möller Komm. § 15 Rdn. 8; Stern-Münch Komm. § 15 IV 2.

⁶⁴) Stern-Münch Komm. § 15 IV 2.

rein administrative Bedeutung eines solchen Vertrages für seine Qualifizierung als verwaltungsrechtliches Abkommen allein nicht ausreichend.

Für die Rechtsqualität von Verträgen zwischen dem Bund und den Ländern ist entscheidend, zu welcher Art von Staatsaufgaben sie zu rechnen sind. Danach bestimmt sich, ob sie mit oder ohne die Zustimmung der Legislative abgeschlossen werden können⁶⁵. Bei den Vereinbarungen nach § 15 III handelt es sich um die Gestaltung der Konjunkturpolitik, eine primär gouvernementale Aufgabe⁶⁶. Diese Tätigkeit ist somit staatsrechtlich dem Bereich der Exekutive zuzuordnen. Da auch keine Rechte und Pflichten der Staatsbürger unmittelbar davon betroffen werden⁶⁷, ist eine Mitwirkung der Legislative verfassungsrechtlich nicht geboten. Es handelt sich somit bei den Abkommen nach § 15 III um politische Verträge⁶⁸, die allein von den Regierungen ohne Zustimmung der Parlamente abgeschlossen werden können.

Eine Vereinbarung über die von den einzelnen Gebietskörperschaften aufzubringenden Mittel hat den Vorteil, daß unterschiedliche konjunkturelle Entwicklungen in einzelnen Ländern gegenüber einem starren Berechnungsmodus berücksichtigt werden können⁶⁹. Im Fall einer solchen Übereinkunft empfiehlt es sich, die vom Bund und den Ländern aufzubringenden Beträge oder den ausgehandelten speziellen Aufbringungsschlüssel in die Verordnung mitaufzunehmen⁷⁰.

65) Dazu Schneider: Staatsverträge u. Verwaltungsabkommen..., S. 644 ff.; Nawiaskey-Leusser-Schweiger-Zacher Komm. Art. 72 Rdn. 5.

66) Schmidt, Wirtschaftspolitik, aaO. S. 165 Fn. 63; Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung..., aaO. S. 35.

67) Maunz: Dt. Staatsrecht § 28 II 9.

68) Man sollte aus den dargelegten Gründen besser von politischen Verträgen als von Verwaltungsabkommen sprechen. Vgl. Maunz, aaO. S. 265.

69) Stern-Münch § 15 IV 2.

70) Möller Komm. § 15 Rdn. 8.

(b) Entsprechend dem Schlüssel nach § 15 III

Ist eine Vereinbarung nicht zustandegekommen, sieht § 15 III S. 1 u. 2 für die Aufteilung des Gesamtbetrags einen festen Aufbringungsschlüssel vor. Die stillzulegende Gesamtsumme ist dann nach dem Verhältnis der im vorangegangenen Haushaltsjahr erzielten Steuereinnahmen aufzubringen. Die Gebietskörperschaften werden damit anteilig nach ihrer jeweiligen Leistungskraft herangezogen⁷¹.

Als Bemessungsgrundlage für die Festlegung der vereinbarten Steuern des Vorjahres dienen grundsätzlich alle erzielten Steuereinnahmen. Dabei werden die Ausgleichszuweisungen im horizontalen Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt. Ebenso bleiben die Gemeindesteuern der Stadtstaaten und die nach § 6 II des Lastenausgleichsgesetzes zu leistenden Zuschüsse außer Betracht (§ 15 III S. 2).

Die im gleichen Haushaltsjahr bereits freiwillig von den Gebietskörperschaften nach §§ 5 II, 6 I S. 3 den Konjunkturausgleichsrücklagen zugeführten Mittel werden auf die Verpflichtung zur obligatorischen Zuführung von Haushaltsmitteln angerechnet (§ 15 III S. 3). Damit soll eine Benachteiligung der Körperschaften vermieden werden, die sich bereits antizyklisch verhalten haben⁷². Für die Anrechnung ist es dabei gleichgültig, ob die Aufteilung durch eine gesonderte Vereinbarung oder nach dem gesetzlichen Schlüssel erfolgt ist⁷³. Allerdings tritt für die freiwillig geleisteten Zahlungen dann dieselbe Bindung wie für die obligatorischen Zuweisungen ein (§ 15 V S. 3).

⁷¹) Dazu Stern-Münch Komm. § 15 IV 2b.

⁷²) Siehe Stellungnahme des BR, aaO. S. 28.

⁷³) Stern-Münch Komm. § 15 IV 2.

Zum Schluß bleibt zu erörtern, ob ein gemäß § 25 II BHO der Konjunkturausgleichsrücklage zugewiesener Haushaltsüberschuß⁷⁴ ebenfalls unter die Anrechnungsvorschrift des § 15 III S. 3 fällt. Dies wird von Möller⁷⁵ bejaht und scheint auch durch den Wortlaut des § 15 III S. 3 gedeckt zu sein.

Gegen die Anrechenbarkeit eines zugewiesenen Haushaltsüberschusses sprechen aber folgende Erwägungen: Erstens erfolgt die Zuweisung eines Haushaltsrestes in der Regel nicht infolge eines besonderen antizyklischen Verhaltens einer Gebietskörperschaft, sondern deshalb, weil ein Haushaltsüberschuß stets einer bestimmten Verwendung zuzuführen ist⁷⁶. Zweitens ist zu bezweifeln, ob eine solche Zuführung als im gleichen Haushaltsjahr im Sinn des § 15 III S. 3 erfolgt anzusehen ist. Die Gelder des Haushaltsrestes stammen vielmehr aus den Einnahmen der vergangenen Rechnungsperiode. Schließlich ist noch zu berücksichtigen, daß die Bundeshaushaltsordnung später als das Stabilitätsgesetz erlassen wurde⁷⁷. § 15 III hat daher diese besondere Zuführungsart gar nicht ins Auge fassen können. M. E. ist deshalb ein zugewiesener Haushaltsüberschuß nicht im Sinn des § 15 III S. 3 anzurechnen.

4. Haushaltsrechtliche Durchführung

Nach dem Beschluß der Verordnung im Kabinett leitet die Bundesregierung die Vorlage dem Bundesrat zur Beschlußfassung zu. Gleichzeitig damit hat sie gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat die nach § 2 II vorgeschrie-

⁷⁴) Siehe dazu auf S. 40.

⁷⁵) Möller Komm. § 15 Nr. 8.

⁷⁶) Piduch Komm. § 25 Rdn. 3.

⁷⁷) Erlaß der BHO am 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284) und des StWG am 8.6.1967.

bene Begründung der konjunkturpolitischen Maßnahme abzugeben⁷⁸.

Nach Verkündung und Inkrafttreten der Verordnung haben die Finanzminister der Gebietskörperschaften dann entsprechend der getroffenen Regelung die von ihnen zu leistenden Beträge ihren Konjunkturausgleichsrücklagen zuzuweisen.

Im Bundeshaushalt steht unter der Nummer 91501 im Einzelplan 6002 - Allgemeine Finanzverwaltung - für die Zuführungen aufgrund einer Verordnung nach § 15 I ein entsprechender Ausgabetitel zur Verfügung⁷⁹.

III. Zuführung von Einnahmen aus konjunkturellen Steuererhöhungen (§ 15 IV)

1. Funktionsweise

Aufgrund der Vorschrift des § 15 IV haben der Bund und die Länder ihren Konjunkturausgleichsrücklagen laufend Beträge aus dem Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftssteuer zuzuweisen, wenn diese Steuern aus konjunkturellen Gründen nach §§ 26 Nr. 3b (3), 27 Nr. 1 erhöht worden sind. Mit dieser Bestimmung ist dafür gesorgt, daß die infolge einer Steuererhöhung vermehrten Einnahmen tatsächlich thesauriert und nicht über die Staatshaushalte erneut dem Wirtschaftskreislauf zugeführt werden⁸⁰. Wegen seiner großen Breitenwirkung und schnellen Wirksamkeit wird dieses steuerpolitische Instrument als eines der kräftigsten Maßnahmen des Stabilitätsgesetzes

⁷⁸) Möller Komm. § 15 Rdn. 5.

⁷⁹) Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1971, S.3226.

⁸⁰) Möller Komm. § 15 Rdn. 9.

bezeichnet⁸¹. Die Bildung von Rücklagen ist damit abhängig von der Erhöhung der Ertragssteuern durch eine Rechtsverordnung nach §§ 26 Nr. 3 b (3), 27 Nr. 1 und der Zuweisung der Steuermehreinnahmen an die Konjunkturausgleichsrücklagen nach § 15 IV.

2. Verordnung zur Steuererhöhung

Es können stets nur beide Ertragssteuerarten, sowohl die Einkommensteuer als auch die Körperschaftssteuer, gleichzeitig und gemeinsam erhöht werden (§ 27 Nr. 1)⁸². Konjunkturpolitische Steuervariationen sind somit nur im Gesamtbereich der Ertragssteuern möglich.

a. Rechtsgrundlage

Die Gesetzgebungskompetenz zur Festsetzung der Höhe der Einkommen- und Körperschaftssteuer stand dem Bund bereits vor dem Erlaß des Stabilitätsgesetzes zu (Art. 105 II i. V. m. 106 III)⁸³. In diesem Zusammenhang stellt sich deshalb nur die Frage, ob Steuererhöhungen auch lediglich zu konjunkturellen Zwecken erfolgen dürfen. Das ist zu bejahen, denn erstens besitzt die Steuer auch in diesem Fall keinen direkten Bezug zu einer bestimmten Ausgabe und zweitens steht die Verfolgung von nichtfiskalischen Nebenzwecken dem Wesen einer Steuer nicht entgegen⁸⁴. Der Charakter einer echten Steuer bleibt deshalb erhalten, auch wenn aufgrund der antizyklischen Finanzpolitik eine zeitliche Verschiebung der durch sie finanzierten öffentlichen Leistungen eintritt⁸⁵.

⁸¹) Längsfeld: Die steuerpolitischen Vorschriften des StWG, S. 1055; Stern-Münch §§ 26-28 IV 2.

⁸²) Möller Komm. § 27 Rdn. 2; Stern-Münch Komm. §§ 26-28 VII 1.

⁸³) Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 105 Rdn. 15, 19.

⁸⁴) Badura: Die Rechtsprechung des BVerfG..., S. 388 m. w. Nachw.; Möller Komm. § 26 Nr. 3b Rdn. 6.

⁸⁵) Dazu Möller Komm. § 26 Nr. 3b Rdn. 6 m. w. Nachw.; Stern-Münch Komm. §§ 26-28 IX 5.

b. Voraussetzungen

(1) Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störung

Eine Rechtsverordnung zur Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftssteuer kann erlassen werden, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder sich abzeichnet. Die Maßnahme ist damit im wesentlichen an dieselben materiellen Erfordernisse geknüpft wie eine Verordnung zur obligatorischen Zuführung von Haushaltsmitteln an die Konjunkturausgleichsrücklagen⁸⁶. Durch den Zusatz "oder sich abzeichnet" ist hier aber ohne jeden Zweifel klargestellt, daß das Instrument bereits präventiv eingesetzt werden kann⁸⁷. Der Begriff einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird durch Beispielnennung darüber hinaus näher umschrieben. Eine Störung liegt danach speziell vor, wenn erhebliche Preissteigerungen eintreten oder zu erwarten sind, insbesondere aber wenn die Nachfrage nach Investitionsgütern und Bauleistungen oder Verbrauchsgütern das Angebot wesentlich übersteigt. Im Gegensatz zu der Variation von Abschreibungssätzen (§ 26 Nr. 3 a) ist hier nicht nur die Marktlage bei den Investitionen, sondern ebenfalls die bei den Verbrauchsgütern zu berücksichtigen. Dadurch wird deutlich, daß dieses konjunkturpolitische Instrument in erster Linie zur Abschöpfung eines Kaufkraftüberschusses dienen soll⁸⁸.

Möller verlangt, daß für "abzeichnet" nicht jede Schwankung des Konjunkturverlaufs genügt⁸⁹. Es müsse sich vielmehr bereits ein gewisser Trend zur Ungleichgewichts-

⁸⁶) Siehe dazu auf S. 71 ff.

⁸⁷) Stern-Münch. Komm. §§ 26-28 VI.

⁸⁸) Möller Komm. § 26 Nr. 3b Rdn. 5.

⁸⁹) Möller Komm. § 26 Nr. 3b Rdn. 4.

lage abzeichnen. Dieser Einschränkung ist zuzustimmen. Nach der hier vorgenommenen Begriffsbestimmung folgt die Beschränkung bereits aus dem Wort "Störung", das eine wesentliche Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Gleichgewichts voraussetzt. Diese Einengung des Anwendungsbereichs ist einmal durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip geboten, denn es handelt sich bei diesem Instrument um eine der stärksten Waffen des Stabilitätsgesetzes⁹⁰. Sie läßt sich schließlich auch aus den für eine Störung des Gleichgewichts in § 26 Nr. 3b Nr. 2 S. 2 angeführten Regelfällen herleiten. Danach ist für den Einsatz von konjunkturellen Steuererhöhungen nur eine "erhebliche" Preissteigerung oder ein "wesentlicher" Nachfrageüberhang ausreichend.

Ebenso wie bei einer Verordnung nach § 15 I ist auch hier nur die Bundesregierung als Kollegialorgan ermächtigt, eine Rechtsverordnung zur Steuererhöhung zu erlassen⁹¹.

(2) Begrenzung auf 10%

Die Befugnis, die Steuern aus konjunkturellen Gründen zu erhöhen, ist auf einen Höchstsatz von 10% begrenzt. Angehoben werden beide Ertragssteuern als solche, nicht der jeweilige Steuertarif. Der zu leistende Steuerbetrag errechnet sich danach in folgender Weise: Der Prozentsatz der konjunkturellen Erhöhung wird auf die geschuldete Steuer angewandt und dieser Betrag der bereits fälligen Steuer hinzuaddiert⁹².

Ob Differenzierungen bei der Steuererhöhung vorgenommen werden dürfen, ist im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt.

⁹⁰) In diesem Punkt mißverständlich Zuck: Gefährdung der Ziele..., S. 803 Fn. 40; siehe dazu auf S. 90 Fn. 81.

⁹¹) Siehe dazu auf S. 77.

⁹²) Bühler-Paulick-Rädler-Raupach Komm. § 51 III Rdn. 7; Nissen: Die steuerlichen Vorschriften des Konjunkturgesetzes, S. 219.

Ausnahmebestimmungen sind theoretisch denkbar und können konjunkturpolitisch sinnvoll sein. Es könnte beispielsweise geboten sein, untere Einkommensschichten von der Erhöhung auszunehmen⁹³. Solche speziellen Ausnahmeregelungen wären durchaus statthaft, zumal der Verordnungsgeber nicht gezwungen werden kann, eine bestehende Ermächtigung in jedem Fall voll auszuschöpfen⁹⁴. Das Wort "einschließlich" in § 26 Nr. 3 b (3) S. 1 stellt allerdings klar, daß die Ermächtigung nicht unterschiedlich in den einzelnen Einkommensteuerarten (Lohnsteuer, Kapitalertragssteuer) gehandhabt werden darf. Differenzierungen müßten deshalb gleichermaßen im Gesamtbereich der Einkommensteuer Geltung haben⁹⁵. Aufgrund der pauschalen Verweisung von § 27 Nr. 1 auf die Änderungen der Einkommensteuer wären die Ausnahmeregelungen ebenfalls entsprechend auf die Körperschaftssteuer anzuwenden⁹⁶.

(3) Geltungszeitraum von einem Jahr

Die Erhöhung der Ertragssteuern aus konjunkturpolitischen Gründen darf nicht für länger als ein Jahr vorgenommen werden (§ 26 Nr. 3 b (3) Nr. 2 S. 2). Die Vorschrift ist zwingend und läßt keine Ausnahme zu⁹⁷. Durch die Begrenzung der Geltungsdauer soll der Eingriff der Exekutive in die Steuergesetzgebung, insbesondere aber auch im Hinblick auf die Steuerbelastung für den einzelnen Bürger beschränkt und überschaubar bleiben. Ausserdem wird damit verhindert, daß aus einer konjunkturpolitisch motivierten Anhebung der Steuern eine Dauer Einrichtung wird. Die Bestimmung schließt allerdings nicht aus, daß die Bundesregierung im nächsten Jahr erneut

⁹³) Nach §§ 1 I u. II des Gesetzes über den Konjunkturzuschlag v. 23.7.1970 (BGBl. I S. 1125) waren von dem 10% Zuschlag bestimmte untere Einkommensschichten ebenfalls ausgenommen.

⁹⁴) Nissen, aaO. S. 219.

⁹⁵) Möller Komm. § 26 Nr. 3 b Rdn. 2.

⁹⁶) Ebenso Nissen, aaO. S. 220.

⁹⁷) Dazu Nissen, aaO. S. 220.

eine steuererhöhende Verordnung erläßt⁹⁸. Dazu ist dann aber wieder die Zustimmung sowohl vom Bundestag als auch vom Bundesrat erforderlich⁹⁹. Weiter wäre eine erneute Steuererhöhung an dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und Übermaßverbot zu messen¹⁰⁰. Damit wird deutlich, daß eine wiederholte Anwendung des Instruments nur in Ausnahmefällen möglich sein wird.

c. Mitwirkungs- und Kontrollrechte

(1) Anhörung des Konjunkturrats

Bei dem Erlaß einer Verordnung zur konjunkturpolitischen Steuererhöhung ist die Anhörung des Konjunkturrats nicht zwingend vorgeschrieben, aber gemäß § 18 II S. 1 fakultativ möglich¹⁰¹. Trotz der Bedeutung einer solchen Maßnahme ist im Gegensatz zur Stillegung von Haushaltsmitteln auf eine obligatorische Anhörung wohl deshalb verzichtet worden, weil die öffentliche Hand durch die Steuervariation unmittelbar nicht betroffen wird. Eine Konsultierung des Konjunkturrats empfiehlt sich bei der Wichtigkeit der Maßnahme aber und sollte deshalb durchgeführt werden.

(2) Zustimmung von Bundestag und Bundesrat

Für den Erlaß einer steuererhöhenden Verordnung ist die Zustimmung sowohl des Bundestags als auch des Bundesrats erforderlich (§§ 26 Nr. 3 b (3) S. 1 und S. 3). Diese Zustimmungen werden in der Form schlichter Parlamentsbe-

⁹⁸) Möller Komm. § 26 Nr. 3 b Rdn. 3.

⁹⁹) Siehe dazu auf S. 94 unten.

¹⁰⁰) Ebenso Sponheuer, aaO. S. 46.

¹⁰¹) Möller Komm. § 18 Rdn. 5.

schlüsse erteilt¹⁰². Es sind damit fast die gleichen Anforderungen wie beim regulären Gesetzgebungsverfahren notwendig, nur daß durch die Wahl des Verordnungswegs in formeller Hinsicht einfacher und schneller verfahren werden kann.

Das Zustimmungserfordernis trägt rechtsstaatlichen und parlamentarisch traditionellen Gesichtspunkten Rechnung, wonach Steuern stets nur unter Mitwirkung des Parlaments verändert werden dürfen. Dem Bundestag ist damit von Anfang an ein maßgebliches Mitspracherecht gewährt¹⁰³. Die Steuererhebung als solche ist aber nicht an das formelle Gesetzgebungsverfahren gebunden. In diesem Bereich sind an belastende Rechtsverordnungen allerdings strenge Voraussetzungen zu stellen, was hier durch die genaue Beschreibung der wirtschaftlichen Situation, die Begrenzung auf einen Satz von 10 % und die Beschränkung der Geltungsdauer auf ein Jahr erfüllt ist¹⁰⁴.

Für die Zustimmung der parlamentarischen Körperschaften genügt nicht ein Stillschweigen, sondern sie muß ausdrücklich erklärt werden (§ 26 Nr. 3 b (3) S. 3)¹⁰⁵. Trotz der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bleiben die Bestimmungen einer solchen Verordnung Rechtssätze der Exekutive¹⁰⁶. Überschreitungen der Ermächtigung werden deshalb selbst durch die Sanktionierung von beiden gesetzgebenden Körperschaften nicht geheilt.

¹⁰²) Für den BT nach §§ 99, 101 GOBT; - dazu Möller Komm. § 26 Nr. 3 a Rdn. 15.

¹⁰³) Stern-Münch. Komm. §§ 26-28 VIII 4.

¹⁰⁴) Möller Komm. § 26 Nr. 3 b Rdn. 8; Stern-Münch. Komm. §§ 26-28 IX 3.

¹⁰⁵) Möller Komm. § 26 Nr. 3 b Rdn. 8.

¹⁰⁶) Stern-Münch. Komm. §§ 26-28 VIII 4 b.

Abänderungen an einer solchen Verordnung vorzunehmen, ist dem Bundestag und dem Bundesrat verwehrt. Sie haben jeweils nur die Möglichkeit, die Verordnung zu billigen oder ihre Zustimmung zu verweigern. Ein echtes Mitgestaltungsrecht ist ihnen dagegen nicht eingeräumt. Hier ist ein zusätzlicher erheblicher Unterschied zum normalen Gesetzgebungsverfahren zu sehen¹⁰⁷.

Die vorzeitige Aufhebung einer Steuerrechtsverordnung bedarf ebenfalls der Zustimmung beider Körperschaften. Die Ausnahmesituation wie beim Aufhebungsanspruch gegenüber einer Verordnung zur obligatorischen Stilllegung von Haushaltsmitteln¹⁰⁸ ist hier nicht gegeben. Es gelten deshalb die normalen Grundsätze des Verordnungsrechts¹⁰⁹.

(3) Begründungspflicht

Gleichzeitig mit der Zuleitung an die mitwirkenden Gesetzgebungsorgane ist die konjunkturelle Steuererhöhung gemäß § 2 II vor dem Bundestag und Bundesrat zu begründen¹¹⁰. In der von der Bundesregierung abzugebenden Erklärung ist darzulegen, daß die Maßnahme erforderlich ist, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu vermeiden. Die Begründung gehört zu den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für den Erlaß dieses Steuerungsinstruments¹¹¹.

In der Praxis ist ein Unterlassen der Begründungspflicht nach § 2 II aber kaum vorstellbar. Um die Zustimmung von beiden gesetzgebenden Körperschaften zu erhalten, wird

¹⁰⁷) Möller Komm. § 26 Nr. 3 b Rdn. 8 und § 26 Nr. 3 a Rdn. 15; Nissen, aaO. S. 219.

¹⁰⁸) Siehe dazu auf S. 84.

¹⁰⁹) Stern-Münch. Komm. §§ 26-28 VIII 4.

¹¹⁰) Möller Komm. § 2 Rdn. 8.

¹¹¹) Wilke, aaO. S. 305.

die Bundesregierung während der Beratung der Vorlage zwangsläufig eine Erläuterung über die zu treffenden Maßnahmen abgeben. Die spezielle Statuierung der Begründungspflicht ist deshalb im Grunde überflüssig. Die Überschneidung ist wohl nur aus einer mangelnden Koordination während des Gesetzgebungsverfahrens zu erklären, denn das Erfordernis der Zustimmung durch den Bundestag ist erst im Laufe der parlamentarischen Beratungen in das Gesetz aufgenommen worden¹¹².

d. Inhalt der Verordnung

Die Verordnung muß den Prozentsatz der Steuererhöhung festsetzen. Beide Steuerarten, die Einkommen- und die Körperschaftssteuer, sind dabei um die gleiche Rate anzuheben. Mögliche Differenzierungen und Ausnahmeregelungen innerhalb des Gesamtbereichs einer Steuer wären ebenfalls in die Verordnung aufzunehmen¹¹³.

In der Verordnung ist außerdem der Zeitraum zu bestimmen, in welchem die Erhöhung der Ertragssteuern gelten soll. Nach § 26 Nr. 3 b (3) S. 2 darf dieser die Zeitspanne von einem Jahr nicht überschreiten und soll sich nach Möglichkeit mit dem Kalenderjahr decken. Damit ist beabsichtigt, die Errechnung der Steuern zu erleichtern und erhebungstechnische Schwierigkeiten zu vermeiden. Denn Ertragssteuern sind Jahressteuern. Zu versteuern ist deshalb das jährliche Gesamteinkommen eines Steuerpflichtigen, gleichgültig in welchem Abschnitt des Jahres es erworben wurde. Eine Erhöhung, die sich nicht mit dem Kalenderjahr decken würde, würde deshalb die Berechnung der Steuerschuld des einzelnen komplizieren. Die Veran-

¹¹²) Siehe dazu auf S. 29 und 25 f.

¹¹³) Bezügl. der Zulässigkeit von Differenzierungen siehe dazu auf S. 92 f.

lagung könnte dann nur in der Weise durchgeführt werden, daß für beide betreffende Kalenderjahre eine Mischsteuertabelle gebildet wird¹¹⁴. Verfassungsrechtlich bestehen gegen eine solche während eines laufenden Rechnungsjahres durchgeführte Veränderung der Steuerbelastung allerdings keine Bedenken¹¹⁵.

3. Zuweisung des Mehraufkommens gemäß § 15 IV StWG

Der Bund und die Länder haben die durch eine Erhöhung der Ertragssteuern bedingten Mehreinnahmen nach einem Pauschalverfahren laufend ihren Konjunkturausgleichsrücklagen zuzuweisen. Dafür ist im § 15 IV folgender Berechnungsmodus vorgeschrieben: Es ist der Betrag den Rücklagen zuzuführen, der sich aus der Multiplikation des Steueraufkommens aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer mit dem Erhöhungssatz dividiert durch die Summe von 100 plus Erhöhungssatz ergibt. Bezeichnet man die einzelnen Größen mit folgenden Buchstaben:

- X = stillzulegender Betrag
- T = laufendes Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer
- p = Hundertsatz, um den die Einkommen- und Körperschaftssteuer erhöht worden ist,

so errechnet sich der festzulegende Betrag nach folgender Gleichung:

$$X = T \cdot \frac{p}{100 + p}$$

Bei einer Erhöhung um 10 % wäre danach 1/11 des Steueraufkommens, bei einer Erhöhung von 4 % 1/26 den Kon-

¹¹⁴) Dazu Stern-Münch Komm. §§ 26-28 VII 1.

¹¹⁵) Nissen, aaO. S. 220; Bedenken aber bei Möller Komm. § 26 Nr. 3 b Rdn. 3.

junkturausgleichsrücklagen zuzuweisen.

Die sich nach dem gesetzlich festgelegten Schlüssel errechnende Summe entspricht in etwa den tatsächlichen Mehreinnahmen¹¹⁶. Der Gesetzgeber hat dieses Pauschalverfahren gewählt, damit der abzuführende Betrag einfach und ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu berechnen ist. Eine exakte Bestimmung des Mehraufkommens ist ohnehin nicht möglich, denn in den Einnahmen der laufenden Periode sind auch die Abschlußzahlungen aus früheren Veranlagungszeiträumen enthalten. Das Aufkommen deckt sich daher nicht mit der Höhe der genau im Variationszeitraum entstandenen Steuerschuld¹¹⁷. Für die konjunkturpolitische Zielsetzung der Maßnahme ist eine exakte Berechnung der Mehreinnahmen nicht erforderlich. Der Weg über das gewählte Pauschalverfahren erfüllt daher die notwendigen Erfordernisse und ist als Verwaltungsvereinfachung zu begrüßen.

Strittig ist allerdings, ob die Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftssteuer den Steuereinnahmen des Bundes hinzuzurechnen und somit in die Berechnung des abzuführenden Betrages mit einzubeziehen ist¹¹⁸. Stern¹¹⁹ bejaht diese Frage ohne nähere Begründung. Für diese Ansicht spricht, daß durch die konjunkturelle Steuererhöhung auch die Ergänzungsabgabe anwächst, denn gemäß § 3 ErgAbgG dient als Bemessungsgrundlage für diese Steuer die Steuerschuld der Einkommen- bzw. Körperschaftssteuer, welche durch eine Verordnung nach § 26 Nr. 3 b (3) gerade erhöht wird.

116) Dazu Stern-Münch Komm. § 15 V 2; Schriftl. Bericht des Abg. Dr. Elbrächter, aaO. S. 7.

117) Möller Komm. § 15 Rdn. 9.

118) ErgAbgG v. 21.12.1967 (BGBl. I S. 1254).

119) Stern-Münch Komm. § 15 V 2.

Dagegen sind nach Möller und Neumark¹²⁰ die Einnahmen aus der Ergänzungsabgabe dem Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftssteuer im Sinn des § 15 IV nicht hinzuzurechnen, weil es sich bei der Ergänzungsabgabe um eine selbständige, allein dem Bund zustehende Steuer handele. Dieser Ansicht muß trotz der vom Bund erzielten Mehreinnahmen zugestimmt werden, da die Ergänzungsabgabe eine selbständige, von der Einkommen- und Körperschaftssteuer unabhängige Einnahmequelle des Bundes darstellt¹²¹ und in § 15 IV nicht genannt ist. Bei der Berechnung der an die Konjunkturausgleichsrücklage abzuführenden Beträge ist deshalb die Ergänzungsabgabe dem Steueraufkommen des Bundes nicht hinzuzurechnen.

Letztlich sind noch die Finanzzuweisungen aus dem Aufkommen der Einkommensteuer an die Gemeinden zu berücksichtigen (Art. 106 V GG)¹²²; Da das Mehraufkommen aus konjunkturellen Steuererhöhungen nach § 15 IV vollständig stillgelegt wird, kann die Steuererhöhung andererseits auch nicht zu einer Vergrößerung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden führen. Entweder muß deshalb die Höhe der Zuweisungen nach dem um den Stilllegungsbetrag verminderten Steueraufkommen berechnet oder der Prozentsatz der Zuweisungen variiert werden¹²³.

¹²⁰) Möller Komm. § 15 Rdn. 9; Neumark: Zur Problematik..., aaO. S. 102 Fn. 1.

¹²¹) Ganz h. M., - dazu Bühler-Paulick-Rädler-Raupach Komm. Allgem. Rdn. 15.

¹²²) Dazu Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 106 An. 41, 46; Schmidt-Bleibtreu-Klein Komm. Art. 106 Rdn. 12.

¹²³) So der Vorschlag des SR, in: SR JG 2968/69 Tz. 329.

3. Kapitel: Entnahme von Mitteln aus der Konjunkturausgleichsrücklage

Bei den Regelungen über die Entnahme von Mitteln aus der Konjunkturausgleichsrücklage und deren Verwendung ist wiederum zu unterscheiden, ob

- die Mittel aus der freiwilligen Rücklagenbildung der jeweiligen Gebietskörperschaft stammen. Diese Mittel stehen - innerhalb der Zweckbindung des § 7 I S. 2 - zur freien Verfügung der einzelnen Körperschaften.
- oder ob die Mittel obligatorisch infolge einer Verordnung der Bundesregierung stillgelegt worden sind. Über diese Rücklagebeträge kann erst nach einer Freigabe durch die Bundesregierung wieder verfügt werden (§ 15 V).

A. Entnahme von freiwillig zugeführten Mitteln

Die Entnahme und Wiederverwendung der in der Konjunkturausgleichsrücklage stillgelegten Mittel sind ebenso wie die Zuführung von Geldern sowohl bei der Haushaltsplanung als auch noch während des Haushaltsvollzugs vorgesehen (§§ 5 III, 6 II). Für beide Verfahrenszeitpunkte gelten wiederum dieselben Voraussetzungen bezüglich der wirtschaftlichen Ausgangslage und dem verfolgten Zweck.

I. Gemeinsame Regelungen

Die Vorschriften über den Einsatz der Rücklagemittel (§§ 5 III, 6 II) beruhen ebenfalls auf der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine konjunkturgerechte Haushaltsführung nach Art. 109 III GG. Über § 14 S. 1 gelten diese in ihrem Wortlaut nur auf den Bund bezogenen Bestimmungen in ihrem materiellen Inhalt auch für die Länder¹.

¹) Siehe dazu auf S. 40.

Für eine Entnahme von Rücklagemitteln ist bei beiden Verfahrenszeitpunkten notwendig, daß sich die allgemeine Wirtschaftstätigkeit in einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung befindet. Zusätzliche, konjunkturanregende Ausgaben sind dann stets zunächst mit den Geldern der Konjunkturausgleichsrücklage zu finanzieren.

Bei dem volkswirtschaftlichen Tatbestand einer die Ziele des § 1 gefährdenden Wirtschaftsabschwächung handelt es sich juristisch um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der näheren Interpretation und Auslegung bedarf². Ebenso wie in der entgegengesetzten Konjunkturlage eines Nachfrageüberhangs sind zur Konkretisierung die Zielbestimmungen des § 1 S. 2 heranzuziehen. In einer Wirtschaftsphase der Abschwächung werden vor allem der hohe Beschäftigungsstand und das Wachstum gefährdet sein. Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation sind dabei alle wesentlichen Konjunkturindikatoren, wie der Rückgang der Auftragsbestände, die Zunahme der Arbeitslosenquote und das Nachlassen der Investitionstätigkeit, zu beachten³. Die Abschwächung muß die "allgemeine" Wirtschaftstätigkeit erfaßt haben. Rückgänge nur in einzelnen Branchen sind daher für den Einsatz konjunktursteuernder Maßnahmen nicht ausreichend. Das ergibt sich auch daraus, daß in einer wachsenden Wirtschaft Umstrukturierungsprozesse unvermeidlich sind und ständig durchgeführt werden müssen. dafür sind aber die Mittel der Globalsteuerung ungeeignet, sondern vielmehr als gezielte Hilfen Maßnahmen der Strukturpolitik anzuwenden⁴. Der Einsatz von Mitteln der antizyklischen Haushaltsführung erfordert somit einen

²) Zu der Einstufung als unbestimmter Rechtsbegriff siehe auf S. 42 ff.

³) Stern-Münch Komm. § 5 II 2.

⁴) Dazu Stern-Münch Komm. § 5 II 3.

allgemeinen Trend zur Wirtschaftsabschwächung. Nur einer solchen, die gesamte Volkswirtschaft erfassenden Rezessionsbewegung kann mit globalsteuernden Maßnahmen erfolgreich entgegengewirkt werden.

Wann eine "Gefährdung" der Ziele des § 1 zu bejahen ist, läßt sich allgemein nicht näher definieren. Als Schranke für die Anwendung der Instrumente kommt insofern nur die Überlegung in Betracht, daß in einem Prozeßablauf wie dem Wirtschaftsgeschehen Idealzustände nicht ständig aufrechterhalten werden können. Jede kleinste Abweichung und Schwankung der Konjunktur können deshalb in einem marktwirtschaftlichen System staatliche Maßnahmen noch nicht rechtfertigen⁵. Darüber hinaus sind auch hier das Verhältnismäßigkeitsprinzip und Übermaßverbot zu beachten⁶.

Die Interpretation ergibt somit, daß sich eine wirtschaftliche Abschwächung im Sinn der §§ 5 III, 6 II nur sehr allgemein beschreiben läßt. Den maßgeblichen politischen Instanzen bleibt daher ein recht erheblicher Wertungsspielraum für die Handhabung dieser Instrumente⁷.

Die zur Konjunkturbelebung erforderlichen Mittel sind stets zunächst der Konjunkturausgleichsrücklage zu entnehmen (§§ 5 III, 6 II S. 3)⁸. Erst nach Verbrauch dieser Gelder darf auf eine kreditäre Finanzierung zurückgegriffen werden. Der Einsatz von Rücklagemitteln wirkt konjunkturintensiver als eine vermehrte Verschuldung und ist dieser daher vorzuziehen⁹.

⁵) Zuck empfiehlt deshalb zur Klarstellung den Zusatz des Wortes "ernstlich" vor Gefährdung, in: Gefährdung der Ziele..., aaO. S. 804.

⁶) Siehe dazu S. 75.

⁷) Dazu Münch. (Stern-Münch Komm. § 5 II 4), der die nähere Konkretisierung dieses Begriffs von der Natur der Sache her nicht für möglich hält.

⁸) Möller Komm. § 5 Nr. 4.

⁹) Dazu Stellungnahme des BR, aaO. S. 24.

II. Entnahme bei der Haushaltsplanung

1. Funktionsweise

Nach § 5 III sollen bei einer das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit zusätzlich erforderliche Deckungsmittel der Konjunkturausgleichsrücklage entnommen werden. In Höhe der in Anspruch genommenen Rücklagemittel wird dadurch das Ausgabevolumen von den rückläufigen Einnahmen unabhängig¹⁰. Für die Wirkung auf den Wirtschaftsprozess ist dabei auch die Zusammensetzung der Ausgaben wegen ihrer unterschiedlichen Anstoßwirkung zu beachten¹¹. Als ein besonderer Vorteil der Veranschlagung während der Haushaltsplanung ist es deshalb anzusehen, daß die Vergabe der Mittel und ihre Wirkung auf den Wirtschaftsverlauf noch sorgfältig vorherberechnet und geplant werden können.

2. Spezielle Bestimmungen

Neben der grundsätzlichen Voraussetzung einer das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit sind für die Mittelveranschlagung aus der Konjunkturausgleichsrücklage nach § 5 III noch folgende Einzelregelungen zu beachten.

§ 5 III ist nur eine Sollbestimmung. Es sind daher andere denkbare konjunkturdnregende Maßnahmen nicht generell ausgeschlossen¹². Die bindende Verpflichtung, den Konjunkturverlauf auch bereits bei der Haushaltsplanung zu

¹⁰) Dazu Möller Komm. § 5 Rdn. 4.

¹¹) Dazu Stern-Münch Komm. § 5 I 3.

¹²) Stern-Münch Komm. § 5 II 4.

berücksichtigen, ergibt sich schon aus § 5 I. § 5 III stellt dazu eine nähere Konkretisierung dar und bestimmt für den Regelfall die zu treffende Maßnahme. Für den Einsatz anderer konjunktureller Mittel sind deshalb jeweils besondere Umstände erforderlich¹³.

Die Fondsgelder müssen "zusätzlich" für die Finanzierung besonderer konjunkturanregender Ausgaben verwendet werden. Mit dem Wörtchen "zusätzlich" wird hervorgehoben, daß die Rücklagemittel nicht lediglich zum Ausgleich von Haushaltslücken herangezogen werden dürfen. Es sollen damit nur solche staatlichen Leistungen finanziert werden, die über dem Niveau der längerfristigen Finanzplanung (§§ 9ff) für das betreffende Jahr liegen¹⁴ und deshalb den Konjunkturverlauf besondere Impulse geben können. Die ausschließlich konjunkturpolitische Verwendung der Gelder ergibt sich auch aus der in § 7 I S. 2 enthaltenen Zweckbindung der Reservemittel¹⁵. Das verkennt Möller¹⁶, wenn er "zusätzlich erforderlich" nur in dem Sinn interpretiert, daß die Mittel lediglich zur Schließung von Finanzierungslücken eingesetzt werden müßten. Der Einsatz der Gelder trägt dann zwar gleichzeitig dazu bei, den Haushalt auszugleichen. Übersehen werden darf dabei aber nicht, daß mit den Fondsmitteln nur solche Ausgaben finanziert werden dürfen, die über der längerfristigen Planung liegen und speziell der Konjunkturanregung dienen.

Erwähnt sei noch, daß § 5 III im Gegensatz zu § 5 II von der tatsächlichen Beschaffung von Haushaltsmitteln spricht ("sollen entnommen werden"). Die Formulierung ist ungenau, weil es bei der Etataufstellung stets nur um eine Veranschlagung, nicht aber bereits um die Durchführung geht¹⁷.

¹³) Ebenso wie in der entgegengesetzten Konjunkturphase einer Überhitzung; - siehe dazu auf S. 56.

¹⁴) Dazu Stern-Münch Komm. § 5 II 2.

¹⁵) Stern-Münch Komm. § 7 I 3.

¹⁶) Möller Komm. § 5 Rdn. 4.

¹⁷) Ebenso Möller Komm. § 5 Rdn. 4.

Der Verwendungszweck der zusätzlichen Ausgaben und die dazu notwendige Mittelentnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage werden bereits im Haushaltsplan veranschlagt. Die zusätzlich vorgesehenen Ausgaben haben damit noch den gesamten parlamentarischen Weg zu durchlaufen. Besondere parlamentarische Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse sind deshalb in diesem Planungsstadium nicht vorgesehen und auch nicht erforderlich.

3. Haushaltsrechtliche Durchführung

Die Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage wird in einem Titel für Finanzeinnahmen veranschlagt¹⁸. Über die Mittelveranschlagung und die Entnahme von Geldern entscheidet die Bundesregierung durch Beschluß über den Entwurf des Haushaltsgesetzes (§ 29 BHO), letztlich jedoch der Haushaltsgesetzgeber. § 7 II stellt deshalb auch mit seiner besonderen Zuständigkeitsregelung über die Befugnis zur Entnahme von Geldern aus der Konjunkturausgleichsrücklage nur auf den Haushaltsvollzug ab.

III. Entnahme beim Haushaltsvollzug

1. Funktionsweise

Nach § 6 II S. 1 kann die Bundesregierung bestimmen, daß bei einer wirtschaftlichen Abschwächung zusätzliche, im Haushaltsplan nicht veranschlagte Ausgaben geleistet werden. Die Bundesregierung hat damit die Möglichkeit, auch bei unvorhergesehenen Schwankungen des Konjunkturverlaufs schnell und wirksam Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Durch

¹⁸⁾ Die Entnahmen werden im Einzelplan 60 - allgemeine Finanzverwaltung - in Anlehnung an das bereits geregelte Verfahren für Entnahmen beim Haushaltsvollzug (§§ 6 II in Verb. mit 8 I, siehe dazu auf S. 112 f) zu veranschlagen sein; - dazu Piduch Komm. § 2 Rdn. 11.

die Vergrößerung der staatlichen Auftragsvergabe soll eine nachlassende Wirtschaftstätigkeit aufgefangen werden. Mit der Regelung des § 6 II ist somit auch noch während des Haushaltsvollzugs eine flexiblere Anpassung der Finanztätigkeit der öffentlichen Haushalte an den jeweiligen Konjunkturverlauf durchführbar.

2. Spezielle Bestimmungen

Im Verfahren der Entnahme von Rücklagemitteln während des Haushaltsvollzugs ist zu unterscheiden zwischen den Vorschriften über die Verwendung der zusätzlichen Mittel (§§ 6 II, 8 I) und den Bestimmungen über die Entnahme der Gelder aus der Konjunkturausgleichsrücklage (§ 7 II). Das Schwergewicht liegt dabei auf den Regelungen über den Einsatz der Mittel als dem wichtigeren und für die Effektivität der Maßnahmen entscheideneren Bereich. Die Vorschriften sind insofern wiederum zweistufig gefaßt¹⁹.

a. Vorschriften über die Verwendung der Mittel

Ist während des Haushaltsvollzugs die grundsätzliche Voraussetzung einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung gegeben, so kann die Bundesregierung nach folgenden Bestimmungen über den Haushaltsplan hinaus zusätzliche Ausgaben beschließen.

(1) Materielle Voraussetzungen und Zuständigkeit

Bei den Maßnahmen muß es sich um zusätzliche staatliche Aufträge und Leistungen handeln, die nicht im Haushaltsplan vorgesehen sind und somit über das veranschlagte Haushaltsvolumen hinausgehen. Im Gegensatz zu § 5 II ergibt sich hier aus dem Wortlaut des § 6 II S. 1 eindeutig, daß sich das Attribut "zusätzlich" auf die zur Konjunktur-

¹⁹⁾ Siehe dazu ebenso für die Stilllegung von Geldern in der Phase einer Konjunkturüberhitzung auf S. 59.

belegung notwendigen Ausgaben bezieht²⁰.

Für die zusätzlichen Ausgaben haben der Finanz- und Wirtschaftsminister gemeinsam entsprechende Vorschläge zu unterbreiten (§§ 6 II S. 1 i.V.m. 6 I S. 2)²¹.

Die Vergabe der Reservemittel durfte ursprünglich nur erfolgen für Zwecke, die im Finanzplan des Bundes vorgesehen sind (§ 6 II S. 2 1. Alt.). Durch das Finanzanpassungsgesetz von 1971 ist die Verwendung der Gelder um die Vergabe "als Finanzhilfe für besonders bedeutende Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 104a IV S. 1 GG)" erweitert worden²². Derartige Zuschüsse können damit auch ohne Rücksicht auf einen entsprechenden Ansatz im Finanzplan aus den Reservemitteln geleistet werden.

Mit der durch § 6 II S. 2 bewirkten Zweckbindung soll eine planlose und überhastete Ausgabenwirtschaft vermieden und dafür Sorge getragen werden, daß die zusätzlichen Mittel nur für vorbereitete Maßnahmen eingesetzt werden. Der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ist aus diesem Grund eine mehrjährige Finanzplanung entsprechend der mutmaßlichen Entwicklung zugrunde zu legen. Darin sind auch zusätzliche Alternativrechnungen für Änderungen des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens vorzusehen (§ 9)²³. Zur Bewerkestellung einer solchen

²⁰) Möller Komm. § 6 Rdn. 4; Stern-Münch Komm. § 6 III 1.

²¹) Über den Sinn und Zweck eines gemeinsamen Vorschlags von BMF u. BMW siehe auf S. 60.

²²) FAnpG vom 30.8.1971 (BGBl. I S. 1426); - siehe dazu die Begründung der BReg. zum Entw. des FAnpG, BT-Drs. VI/1771 S. 27. An dem ursprünglichen konjunkturpolitischen Zweck des § 6 II S. 2 hat sich durch die Neufassung nichts geändert. Auch nach der Gesetzesänderung bleibt der Einsatz der KAR-Mittel auf die Verwendung für Investitionen beschränkt.

²³) Dazu Möller Komm. § 6 Rdn. 4.

Finanzplanung haben die einzelnen Ministerien mehrjährige Investitionsprogramme aufzustellen (§ 10). Für unvorhergesehene Änderungen der Konjunktur ist ein gewisser Bestand an "Schubladenprojekten" erforderlich, die jederzeit in Angriff genommen werden können²⁴. Nur auf diese Weise kann ein schneller und wirksamer Einsatz der Reservemittel sichergestellt werden. Damit ist von seiten des Gesetzgebers soweit als möglich sichergestellt, daß durch die zusätzliche Vergabe von Finanzmitteln eine auf Dauer verbesserte Wirtschaftslage erreicht und eine drohende Rezession endgültig überwunden wird.

Die Anordnung der zusätzlichen Ausgaben steht nur der Bundesregierung als Kollegialorgan zu (§ 6 II S. 1). Die Beurteilung der konjunkturellen Lage und die Entscheidung über den Umfang der zu treffenden Maßnahmen sind damit von der gesamten Bundesregierung zu tragen und zu verantworten.

(2) Mitwirkungs- und Kontrollrechte

Bei den Maßnahmen nach § 6 II braucht der Konjunkturrat nur fakultativ gehört zu werden (§ 18 II Nr. 1). Zur besseren Koordinierung und Abstimmung des Verhaltens aller öffentlichen Haushaltsträger sollte nach Möglichkeit stets vorher eine Beratung in diesem Gremium über die beabsichtigten Vorhaben stattfinden.

Die zusätzlichen Ausgaben sind über einen Leertitel im Haushaltsplan zu leisten. Ausgaben aus diesem Leertitel dürfen nur mit Zustimmung des Bundestags vorgenommen werden (§ 8 I S. 1 u. 2)²⁵. Über diese verfahrensmäßige

²⁴) Stern-Münch Komm. § 6 III 5.

²⁵) Über das Institut des Leertitels näher und im einzelnen auf S. 113 f.

Regelung der Verausgabung von zusätzlichen Mitteln zur Konjunkturbelebung ist dem Bundestag eine Einflußnahme auf die Sondermaßnahmen der Bundesregierung gesichert. Der Eingriff in das traditionelle Budgetbewilligungsrecht bleibt damit begrenzt und überschaubar²⁶.

Das Zustimmungserfordernis ist zwar dadurch abgeschwächt, daß nach § 8 I S. 5 die Zustimmung als erteilt gilt, wenn der Bundestag nicht binnen vier Wochen nach dem Eingang der Vorlage sein Einverständnis dazu verweigert. Darüber hinaus kann das Parlament im Gegensatz zum normalen Haushaltsverfahren an der Vorlage nur Kürzungen vornehmen (§ 42 BHO) oder sie insgesamt ablehnen²⁷. Dem Bundestag steht hingegen nicht das Recht zu, die vorgesehenen Ausgaben zu erhöhen oder diese in ihrer Zusammensetzung zu verändern. Eine solche weitergehende Gestaltungsbefugnis würde der erforderlichen Schnelligkeit und Flexibilität konjunkturpolitischer Maßnahmen zuwiderlaufen und überdies die Verantwortung für einzelne Maßnahmen der Konjunkturpolitik in zu starkem Maß auf die Legislative verlagern. Außerdem bestände bei dem jetzigen Verfahren gar nicht die Möglichkeit einer aktiven Einflußnahme, weil in § 8 I nur die Einrichtung eines Leertitels vorgeschrieben ist und damit vom Prinzip der Einzelveranlagung abgewichen wurde²⁸. Trotzdem ist durch die Regelung des § 8 I einerseits ein Mindestmaß an parlamentarischer Einflußnahme gewährleistet, andererseits aber ein schnelles konjunkturpolitisches Handeln der Exekutive nicht ausgeschlossen.

Die Vorlage ist gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundestag dem Bundesrat zur Stellungnahme zuzuleiten (§ 8 I S. 3). Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von

²⁶) Möller Komm. § 8 Rdn. 8.

²⁷) Möller Komm. § 8 Rdn. 9; Piduch Komm. § 2 Rdn. 9.

²⁸) Dazu Piduch Komm. § 42 Rdn. 1.

zwei Wochen zu den geplanten Maßnahmen ein Votum abzugeben. Durch dieses Verfahren wird die Ländervertretung von den konjunkturellen Vorhaben der Bundesregierung unterrichtet und kann rechtzeitig eigene Vorstellungen über die Erforderlichkeit von zusätzlichen Ausgaben entwickeln und bekanntgeben. Mit Hilfe der Stellungnahme des Bundesrats soll dem Bundestag die Beurteilung des Regierungsvorhabens erleichtert werden. Eine Zustimmung auch des Bundesrats zu den beabsichtigten Maßnahmen ist deshalb nicht eingeführt worden, weil selbst Haushaltsgesetze nicht zustimmungsbedürftig sind²⁹. Die Vorausgabung zusätzlicher Mittel im Rahmen des § 6.II kann demgegenüber aber nicht an strengere Voraussetzungen geknüpft werden³⁰.

Aufgrund von § 2 II ist die Bundesregierung verpflichtet, gleichzeitig mit der Anordnung der konjunkturfördernden Maßnahmen gegenüber Bundestag und Bundesrat darzulegen, daß diese Projekte erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern³¹. Diese Begründungspflicht ist aufgrund des später eingeführten Zustimmungserfordernisses des Bundestags und der Vorlagepflicht an den Bundesrat überflüssig geworden. Trotzdem ist sie zwingend vorgeschrieben und muß deshalb erfolgen. Die Haushaltsvorlage zur Billigung der zusätzlichen Ausgaben (§ 8 I S. 2 u. 3) ist deshalb mit der nach § 2 II notwendigen Begründung zu versehen³².

29) Dazu Möller Komm. § 8 Rdn. 10.

30) Zuck weist mit Recht darauf hin, daß dies Vorlageverfahren an den BR nicht als Umgehung von Art. 76, 77 GG aufgefaßt werden kann, weil die parlamentarische Kontrolle von Haushaltsbewilligungen im Grundgesetz nicht abschließend geregelt ist, in: Verfassungsrechtliche Probleme..., aaO. S. 696 f.

31) Möller Komm. § 6 Rdn. 4.

32) Stern-Münch Komm. § 6 III; - über den Sinn und Zweck der Begründungspflicht und ihren Umfang siehe auf S. 78 f.

b. Vorschriften über die Entnahme von Geldern aus der Konjunkturausgleichsrücklage

Trotz der detaillierten Bestimmungen über die Vergabe von zusätzlichen Ausgaben während des Haushaltsvollzugs ist die Entnahme von Fondsmitteln aus der Rücklage noch speziell geregelt. Nach § 7 II S. 1 ist nur die Bundesregierung als Kollegialorgan berechtigt, über die angesparten Gelder bei der Ausführung des Haushaltsplans zu verfügen. Mit dieser Vorschrift ist somit eine zusätzliche Sicherung gegen eine mißbräuchliche Verwendung der Rücklagen eingebaut³³. Für den Entnahmebeschluß haben die Minister für Wirtschaft und Finanzen entsprechende Vorschläge zu unterbreiten (§ 7 II Satz 1)³⁴.

In Bezug auf § 7 II ist noch zu beachten, daß das hier- nach scheinbar freie Ermessen der Bundesregierung, über die Mittel der Rücklage zu verfügen, durch die Vorschrift des § 6 II S. 3 insoweit eingeschränkt wird, als die Deckungsmittel für zusätzliche Ausgaben stets zunächst der Konjunkturausgleichsrücklage zu entnehmen sind, bevor auf eine kreditäre Finanzierung zurückgegriffen werden darf³⁵. Damit regelt § 7 II letztlich nur die Frage, wer berechtigt ist, die Entnahme von Geldern aus der Rücklage für zusätzliche Ausgaben beim Haushaltsvollzug anzuordnen.

3. Haushaltsrechtliche Durchführung

Zusätzliche konjunkturelle Ausgaben während des Haushaltsvollzugs (§ 6 II) sind über einen speziell für

³³) Stern-Münch Komm. § 7 I 4 u. Einf. B III.

³⁴) Dazu Möller Komm. § 7 Rdn. 4, der die Vorschrift für nur wenig geglückt hält. Wegen der nach § 6 II S. 1 bereits zu erarbeitenden Vorschläge ist sie wohl als überflüssig zu betrachten.

³⁵) siehe dazu auf S. 103.

diesen Zweck einzurichtenden Leertitel abzuwickeln (§ 8 I S. 1). Ein solcher Titel ist unter Nr. 97 101 im Einzelplan "allgemeine Finanzverwaltung" des Bundeshaushaltsplans eingerichtet³⁶.

Haushaltsrechtlich haben Leertitel die Bedeutung von Erinnerungsposten. Sie stellen Buchungsstellen für solche Einnahmen und Ausgaben dar, deren Erforderlichkeit sich erst während des Haushaltsvollzugs herausstellt. Die Einstellung von Leertiteln in den Haushaltsplan hat rechtlich die Wirkung, daß der Gesetzgeber mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes bereits seine Billigung zu den über die Leertitel abwickelbaren Ausgaben erteilt hat. Sollen dann im konkreten Fall Zahlungen geleistet werden, bedarf es für diese staatlichen Leistungen, obwohl bei der Verabschiedung des Haushaltsplans im einzelnen noch nicht bekannt, keines Nachtragsgesetzgebungsverfahrens im Sinn von Art. 110 III GG³⁷.

Zweifelhaft könnte allerdings sein, ob dies geschilderte Leertitelverfahren mit dem in Art. 110 I GG und den §§ 11 BHO, 8 HGRG festgelegten Grundsatz der Vollständigkeit vereinbar ist³⁸. Mit der Einstellung eines Leertitels in den Haushaltsplan hat das Parlament zwar von dem beabsichtigten Zweck der möglichen Ausgaben Kenntnis erhalten und diese Verwendung von öffentlichen Mitteln mit seiner Zustimmung zu dem Haushaltsgesetz gebilligt. Zieht man aber in Betracht, daß über den Leertitel des § 8 I Ausgaben in Milliardenhöhe geleistet werden können³⁹, bestehen hier berechtigte Bedenken gegen die Zulässigkeit des Leertitelverfahrens, denn letztlich darf

³⁶) Bundeshaushaltsgesetz 1971, aaO. S. 3226.

³⁷) Zu dem haushaltsrechtl. Institut des Leertitels siehe Möller Komm. § 8 Rdn. 4 f; Piduch Komm. § 2 Rdn. 9.

³⁸) Dazu Möller Komm. § 8 Rdn. 6.

³⁹) Einmal können die KAREN selbst zu Guthaben in diesem Umfang heranwachsen, zum anderen ist in § 6 III eine Kreditaufnahme in Höhe von 5 Mrd. DM vorgesehen.

die Höhe der möglichen Leistungen nicht völlig unberücksichtigt bleiben⁴⁰. Von einer bestimmten Größenordnung an bekommen diese eigentlich nicht beabsichtigten Zahlungen ein solches Gewicht, daß sie den gesamten Haushalt entscheidend beeinflussen und verändern. Durch das Leertitelverfahren darf aber nicht das Haushaltsverfahren in seiner Gesamtheit entwertet und außer Kraft gesetzt werden können.

Im vorliegenden Verfahren ist die Leistung von Ausgaben aus dem Leertitel für zusätzliche konjunkturelle Aufträge aber an die Zustimmung des Bundestags gebunden (§ 8 I S.2). Das Parlament kann damit entscheidenden Einfluß auf die Höhe der erforderlichen Ausgaben nehmen und bestimmt somit letztlich selbst, ob vermehrt staatliche Mittel verausgabt werden. Die gegen ein uneingeschränkt praktiziertes Leertitelverfahren geäußerten, berechtigten Einwände sind deshalb hier nicht begründet. Die parlamentarische Kontrolle ist durch die erforderliche Zustimmung ausreichend gewährleistet.

Die Zustimmung des Bundestags hat die Bundesregierung in Form einer Haushaltsvorlage nach § 94 GOBT einzuholen. Diese Vorlage stellt im Unterschied zu einer Nachtragshaushaltsvorlage (§ 33 BHO) nur einen Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung zu den beabsichtigten Ausgaben dar⁴¹. Dem Bundestag steht dabei nur das Recht zu, seine Einwilligung für die gesamte Vorlage zu verweigern oder sie in der Ausgabenhöhe zu kürzen (§ 42 BHO)⁴², worüber im Wege des "schlichten" Beschlusses nach Art. 42 II GG, nicht aber durch Gesetzesbeschluß (Art. 77 I GG) zu entscheiden ist⁴³. Die Zustimmung gilt gemäß § 8 I S. 5

40) So auch Hanreich: Konjunkturpolitik des Bundes in verfassungsrechtlicher Sicht, S. 56 f.

41) Piduch Komm. § 42 Rdn. 1.

42) Siehe dazu näher auf S. 110.

43) Piduch Komm. § 2 Rdn. 9 c.

auch dann zu erteilen, wenn der Bundestag nicht binnen vier Wochen nach Eingang der Vorlage die Ablehnung der geplanten Ausgaben ausspricht. Wegen der Begründungspflicht nach § 2 II ist die Vorlage gleichzeitig mit der dort vorgeschriebenen Erläuterung zu versehen.

Mit der Zuleitung an den Bundestag ist die Haushaltsvorlage ebenfalls beim Bundesrat einzubringen. Dieser ist berechtigt, innerhalb von zwei Wochen zu dem Regierungsvorhaben Stellung zu nehmen (§ 8 I S. 3 u. 4).

Auf der Einnahmeseite des Haushalts ist als Gegenbuchung ein entsprechender Einnahmetitel für die Entnahmen von Geldern aus der Konjunkturausgleichsrücklage vorgesehen (§ 8 II). Ein solcher Titel besteht unter der Nr. 35 501 im Einzelhaushalt "allgemeine Finanzverwaltung"⁴⁴. Für die Entnahme von Reservemitteln aus der Rücklage ist eine Anordnung des Bundesfinanzministers allein nicht ausreichend, sondern ein Beschluß der Bundesregierung erforderlich (§ 7 II).

B. Entnahme von obligatorisch zugeführten Mitteln

I. Funktionsweise

Die obligatorisch infolge einer Rechtsverordnung der Bundesregierung entweder nach § 15 I oder nach §§ 15 IV i. Verb. m. 26 Nr. 3 b (3) stillgelegten Gelder dürfen vom Bund und den Ländern erst dann den Konjunkturausgleichsrücklagen wieder entnommen werden, wenn sie von der Bundesregierung durch eine Verordnung zur Wiederverwendung freigegeben worden sind (§ 15 V). Mit dieser Bestimmung wird erreicht, daß die zwangsweise festgelegten Finanzmittel als konjunkturelle Reserve

⁴⁴) Bundeshaushaltsgesetz 1971, aaO. S. 3219.

in der Hand der Bundesregierung erhalten bleiben und als gesamtstaatlich wirkendes Steuerungsinstrument zur Verfügung stehen. Nach der Freigabe durch die Bundesregierung können die Gebietskörperschaften diese Gelder zur Konjunkturbelebung für eigene Projekte einsetzen. Die angesammelten Finanzmittel bleiben also dem jeweiligen Haushaltsträger erhalten. Nur der Zeitpunkt ihrer Wiederverwendung wird von der Bundesregierung bestimmt.

Der Wiedereinsatz obligatorisch stillgelegter Gelder ist damit abhängig von einer Entsperrung durch die Bundesregierung und der Verausgabung durch die jeweilige Gebietskörperschaft.

II. Freigabeverordnung

1. Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage für eine Freigabeverordnung der Bundesregierung bildet § 15 V i.V.m. Art. 109 IV S. 1 GG. Zwar ist in Art. 109 IV S. 1 GG die Kompetenz zum Erlass von Regelungen über die Freigabe von obligatorisch zugeführten Rücklagemitteln nicht ausdrücklich erwähnt. Der Bundesgesetzgeber ist danach nur ermächtigt, Bestimmungen über die "Unterhaltung" von Konjunkturausgleichsrücklagen bei der Deutschen Bundesbank zu erlassen. Jede Regelung des Unterhaltens setzt aber notwendigerweise auch Bestimmungen über die Zeitdauer bzw. die Aufhebung der Einlageverpflichtung voraus. In anderer Weise kann eine Stilllegung von Haushaltsgeldern bei der Notenbank durch die Bundesregierung sinnvoll nicht geregelt werden¹. Die Vorschrift des § 15 V über die Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von Freigabeverordnungen ist damit ebenfalls durch Art. 109 IV S. 1 Nr. 2 GG gedeckt.

¹) Zur Auslegung von Gesetzgebungskompetenzen siehe Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 73 Nr. 17 ff.

2. Bestimmungen über die Freigabeverordnung

a. Voraussetzungen

Die Freigabe der eingefrorenen Gelder ist nur zulässig, um eine die Ziele des § 1 gefährdende Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit zu vermeiden. Die Entsperrung obligatorisch stillgelegter Mittel ist daher generell an dieselben Bedingungen geknüpft wie die Entnahme von freiwillig gebildeten Rücklagen nach §§ 5 III, 6 II. Durch die Formulierung "zur Vermeidung einer allgemeinen Wirtschaftsabschwächung" kann die Freigabe nur zur globalen Konjunktursteuerung, nicht aber zu regional gezielten Strukturmaßnahmen erfolgen². Durch die Verwendung des Wortes "Vermeidung" wird deutlich hervorgehoben, daß die Freigabe präventiv statthaft ist. Die weitere Schlußfolgerung³, daß die Entsperrung dadurch früher als die Entnahme nach den §§ 5 III, 6 II möglich sei, ist m. E. zu weitgehend. Die Unterschiedlichkeit in der Formulierung ist wohl nur auf eine mangelnde Koordination im Gesetzgebungsverfahren zurückzuführen. Darauf kann aber keine grundsätzlich verschiedene Interpretation gestützt werden.

Mit dem Freigabebeerfordernis "zur Vermeidung einer Gefährdung der Ziele des § 1" ist gleichzeitig sichergestellt, daß die stillgelegten Mittel nur für konjunkturbelebende Maßnahmen eingesetzt werden dürfen⁴.

Mit der genannten gesetzlichen Voraussetzung ist die Freigabe an geringere Anforderungen geknüpft als die Bildung von obligatorischen Rücklagen. Trotz dieser erleichterten Bedingung hält sich § 15 V im Rahmen der

²) Möller Komm. § 15 Rdn. 10.

³) So Zuck: KAREn von Bund..., S. 565.

⁴) Dazu Zuck, aaO. S. 565 Fn. 30.

Ermächtigung von Art. 109 IV GG, denn durch die Freigabe wird nicht in die Haushaltsführung der Länder in belastender Weise eingegriffen. Die Entsperrung wirkt vielmehr begünstigend. Aus diesem Grund konnten die strengerer Anforderungen des Art. 109 IV GG bei der Freigabe gemildert werden⁵. Auf der anderen Seite ist damit bereits aus den gesetzlichen Regelungen selbst die Tendenz ablesbar, konjunkturfördernde Maßnahmen - verfassungsrechtlich zwar nicht zu beanstanden - früher zuzulassen und an geringere Voraussetzungen zu knüpfen als dämpfende Maßnahmen, obwohl die wirtschaftlichen Folgen ebenso gravierend sein können.

Aus der Formulierung "nur insoweit...., als sie.... freigegeben sind" ergibt sich eindeutig, daß die Bundesregierung auch lediglich Teilbeträge der obligatorisch festgelegten Gelder freigeben kann (§ 15 V S. 1)⁶. Diese Regelung ist richtig und sinnvoll, denn die Ansammlung der Rücklagemittel ist in einer anderen Konjunkturphase erfolgt und wird in der Regel um einige Jahre zurückliegen. Die Höhe der freizugebenden Finanzmittel muß sich demgegenüber nach den konjunkturellen Erfordernissen der augenblicklich drohenden wirtschaftlichen Abschwächung richten. Sie muß daher ohne Vorbestimmung festgesetzt werden können.

Zum Erlaß der Freigabeverordnung ist wiederum nur die Bundesregierung als Kollegialorgan ermächtigt. Insoweit hält sich § 15 V S. 1 im Rahmen von Art. 109 IV S. 1 GG, wonach ebenfalls nur die Bundesregierung befugt ist, Verordnungen über die obligatorische Zuführung von Haushaltsmitteln an die Konjunkturausgleichsrücklagen zu erlassen.

⁵) Ebenso Zuck: KAREn von Bund..., S. 565.

⁶) Möller Komm. § 15 Rdn. 10.

b. Mitwirkungs- und Kontrollrechte

Ebenso wie für die anordnende Verordnung zur Stilllegung von Haushaltsmitteln ist vor dem Erlaß einer Freigabeverordnung der Konjunkturrat obligatorisch zu hören (§ 18 II S. 2) und gleichzeitig mit dem Erlaß die Erforderlichkeit der Maßnahme vor dem Bundestag und Bundesrat zu begründen (§ 2 II)⁷.

Für die Freigabe ist weiter die Zustimmung des Bundesrats erforderlich (§ 15 V S. 1). Es gilt insoweit dasselbe wie für eine Verordnung nach § 15 I⁸.

Nicht eindeutig geregelt ist allerdings, ob dem Bundestag für eine Freigabeverordnung auch ein Aufhebungsanspruch nach Art. 109 IV S. 4 GG zusteht. Dieses Recht ist in § 15 infolge eines redaktionellen Versehens überhaupt nicht aufgenommen worden. Zu dieser Frage liegt in der Literatur - soweit ersichtlich - bisher noch keine Stellungnahme vor. M. E. ergibt sich aus dem Regelungszusammenhang kein Argument dafür, dem Bundestag für eine Freigabeverordnung das Recht abzusprechen, deren Aufhebung zu verlangen. Auch hier ist Art. 109 IV S. 4 GG unmittelbar anzuwenden. Dies Ergebnis folgt auch daraus, daß staatliche Maßnahmen zur Rezessionsbekämpfung ebenso schwerwiegend sind wie solche zur Eindämmung einer Hochkonjunktur. Es wäre deshalb nicht einzusehen, weshalb der Einfluß des Bundestags auf die Konjunkturpolitik in der Phase einer Wirtschaftsabschwächung geringer als im umgekehrten Fall sein sollte. Gerade bei einer zusätzlichen Freigabe von Finanzmitteln besteht eine große Verpflichtung der parlamentarischen Körperschaften, die Regierung zu überwachen und zu kontrollieren. Bei der

⁷) Näher über die Begründungspflicht auf S. 78 f., über die Anhörung des Konjunkturrats auf S. 77 f.

⁸) Siehe dazu auf S. 78.

zusätzlichen Vergabe von Haushaltsmitteln während des Haushaltsvollzugs ist diese Aufgabe im Gesetz selbst speziell zum Ausdruck gekommen (§§ 6 II i.V.m. 8 I). Aus all dem ergibt sich somit, daß dem Bundestag auch in Bezug auf eine Freigabeverordnung unmittelbar aus Art. 109 IV S. 4 GG das Recht zusteht, deren Aufhebung verlangen zu können. Für die einzelnen Modalitäten des Aufhebungsanspruchs gilt dann wiederum dasselbe wie für den Fall einer anordnenden Verordnung nach § 15 I ⁹.

c. Inhalt der Freigabeverordnung

Im Gegensatz zu §§ 15 II, III trifft § 15 V über den Inhalt einer Freigabeverordnung keine näheren Bestimmungen. Notwendigerweise werden aber zumindest folgende Regelungen zu treffen sein.

Da Teilbeträge freigegeben werden können (§ 15 V 1), ist in der Verordnung der Gesamtbetrag der entsperreten Gelder zu bestimmen. Weiter müssen Anordnungen über die Aufteilung der freigegebenen Gesamtsumme auf die einzelnen Gebietskörperschaften getroffen werden. In Anlehnung an die Regelung des § 15 III S. 1 sollte auch hier eine Verteilung durch Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern für zulässig gehalten werden. Dadurch könnten konjunkturelle Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern berücksichtigt werden ¹⁰. Eine Verschiebung der angesparten Gelder von einer Körperschaft auf die andere tritt infolge einer solchen differenzierten Freigabe deshalb nicht ein, weil jeder Haushaltsträger Finanzmittel nur aus seiner Konjunkturausgleichsrücklage entnehmen kann. Nicht entsperrete Gelder einer anderen Körperschaft bleiben dieser also in jedem Fall erhalten.

⁹) Siehe dazu auf S. 81 f.

¹⁰) A.A. Möller Komm. § 15 Rdn. 10, der aus dem Erfordernis einer allgemeinen Abschwächung folgert, daß die Entsperrung der Guthaben aller Haushaltsträger gleichmäßig erfolgen müsse.

Sollte eine Vereinbarung über die Aufteilung des freigegebenen Gesamtbetrags nicht zustandekommen, könnte dafür einmal der gesetzliche Schlüssel des § 15 III entsprechend angewandt werden oder die Verteilung nach dem Verhältnis der bereits gebildeten obligatorischen Rücklagen der einzelnen Gebietskörperschaften zueinander erfolgen¹¹. Da eine gesetzliche Bestimmung insoweit fehlt, muß eine Freigabeverordnung für diesen Fall eine Regelung treffen.

Schließlich könnte noch daran gedacht werden, in die Freigabeverordnung auch Bestimmungen über die Verwendung der entsperrten Gelder aufzunehmen. Solche Vorschriften wären aber m. E. unzulässig, was im nächsten Abschnitt näher begründet wird.

III. Verwendung der entsperrten Mittel

Es obliegt den einzelnen Haushaltsträgern, die freigegebenen Gelder zur konjunkturellen Belebung einzusetzen und damit geeignete Projekte zu finanzieren. Dazu erhebt sich zum einen die Frage, ob die Gebietskörperschaften in jedem Fall verpflichtet sind, die entsperrten Finanzmittel zu verausgaben; zum anderen, welche Bindungen bezüglich der Verwendung der Gelder bestehen.

1. Verpflichtung zur Ausgabe der freigegebenen Gelder

Aus § 15 V folgt nicht unmittelbar die Pflicht für den Bund und die Länder, die entsperrten Mittel auch zu verwenden. Durch die Freigabekompetenz ist die Bundesregierung nur ermächtigt, bestimmte Beträge zur Wiederverwendung freizugeben. Die Pflicht, die früher stillgelegten Haushaltsmittel dann auch einzusetzen, ergibt sich

¹¹) So der Vorschlag des BR, in: Stellungnahme des BR zum RegEntw. zum StWG, BT-Drs. V/890 Nr. 18 a S. 29.

für die Gebietskörperschaften aber bereits aus Art. 109 II GG und § 1. Nach beiden Vorschriften haben der Bund und die Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Freigabe von Reservemitteln nach § 15 V setzt aber bereits eine Störung dieses Gleichgewichts voraus. Die Gebietskörperschaften sind deshalb in jedem Fall verpflichtet, die freigegebenen Gelder unverzüglich zur Konjunkturbelebung einzusetzen.

2. Verwendung der entsperrten Mittel

In § 15 V ist bezüglich der Verwendung von freigegebenen Geldern nur bestimmt, daß diese Mittel zur Vermeidung einer wirtschaftlichen Abschwächung einzusetzen sind. Ausschließlich für diesen Zweck ist bereits eine Freigabe nur zulässig. Ins einzelne gehende Anordnungen über die Art und Weise der zu leistenden Ausgaben wie beispielsweise in § 6 II fehlen in diesem Zusammenhang. Für die Entscheidung über den Einsatz der Mittel und ihre Verwendung bieten sich folgenden Lösungsmöglichkeiten an:

- Die Entscheidung über die Verwendung der Mittel ist allein in das pflichtgemäße Ermessen der Exekutive einer jeden Gebietskörperschaft gestellt.
- In der Freigabe-Verordnung der Bundesregierung werden bereits Regelungen über den Einsatz der Mittel getroffen.
- Die Wiederverwendung richtet sich nach § 7 I S. 2, d. h. nachdem vom Stabilitätsgesetz geregelten Verfahren für die Verwendung von Mitteln der freiwilligen Rücklagenbildung.

Die Vorausgabung der entsperrten Beträge allein in das Ermessen der Regierungen zu stellen, würde eine erhebliche Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive be-

deuten. Die vollziehende Gewalt könnte über diesen Weg plötzlich über umfangreiche Haushaltsmittel ohne parlamentarische Kontrolle verfügen. Gerade durch die Regelung des Verfahrens bei der zusätzlichen Verausgabung von Mitteln während des Haushaltsvollzugs (§§ 6 II, 8 I) hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, daß er eine so weitgehende Ermächtigung zugunsten der Exekutive zur Verwirklichung einer aktiven Konjunkturpolitik nicht für notwendig erachtet.

In der Freigabeverordnung bereits Regelungen über die Verwendung der entsperrten Gelder zu treffen, ist m. E. ebenfalls kein gangbarer Weg. Denn erstens ist die Bundesregierung durch § 15 V nur ermächtigt, bestimmte Reservemittel für die Verwendung freizugeben, nicht aber über die Art des Einsatzes nähere Vorschriften zu erlassen. Zweitens würde ein solches Verfahren auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken stoßen¹², weil auf diese Weise die Bundesregierung einzelnen Ländern konkret vorschreiben könnte, wie sie ihre eigenen Haushaltsmittel einzusetzen haben. Darin läge ein Verstoß gegen die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder (Art. 109 I GG), der durch die Ausnahmeregelung des Art. 109 IV GG nicht mehr gedeckt wäre.

Für die Verausgabung der freigegebenen Mittel bleibt somit nur übrig, entsprechend der Vorschrift des § 7 I S.2 zu verfahren. Damit wäre die Verwendung der zusätzlichen Gelder in feste Bahnen gelenkt und die parlamentarische Einflußnahme in gleicher Weise gesichert wie in dem Verfahren bei der Ausgabe von freiwillig angesammelten Rücklagen.

¹²) Über die Autonomie der Länder in Haushaltsfragen: Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 109 Rdn. 4 f; Schmidt, Wirtschaftspolitik..., aaO. S. 137 f.

Von der Systematik des Gesetzes sprechen keine Argumente gegen die Anwendung von § 7 I S. 2 auch für nach § 15 V freigegebene Mittel. Das Stabilitätsgesetz kennt trotz unterschiedlicher Entstehungstatbestände für jede Körperschaft nur eine Konjunkturausgleichsrücklage. Für den Einsatz der gesamten Rücklagemittel schreibt § 7 I S. 2 ausdrücklich vor, daß diese nur zur Deckung zusätzlicher Ausgaben gemäß §§ 5 III, 6 II verwendet werden dürfen. Auch die nach § 15 V freigegebenen Rücklagen sind deshalb von den einzelnen Haushaltsträgern entsprechend den vorgezeichneten Verfahren bei der Haushaltsplanung (§ 5 III) bzw. beim Haushaltsvollzug (§ 6 II) zu verausgaben. Damit ist größtmögliche Vorsorge dafür getroffen, daß die Gelder entsprechend den Zielen des Stabilitätsgesetzes verwendet und eingesetzt werden.

3. Beteiligung der Gemeinden

Als letztes ist zu prüfen, ob und in welcher Weise die Kommunen und Gemeindeverbände an der Verwendung von freigegebenen Reservemitteln zu beteiligen sind. Ein Anspruch auf Zuweisung eines bestimmten Prozentsatzes dieser Gelder steht den Gemeinden allerdings nicht zu, denn erstens ist eine solche Regelung in § 15 V nicht vorgesehen und zweitens stellen die Entnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage kein Steueraufkommen im Sinn von Art. 106 GG dar, so daß ein Zuweisungsrecht weder aus Art. 106 V GG auf einen Anteil der Einkommensteuer noch aus Art. 106 VII GG auf Zuführungen aus der Verbundmasse der Gemeinschaftssteuern besteht¹³.

Trotz des Fehlens eines unmittelbaren Anspruchs sollten die Belange der Gemeinden aber bei der Verwendung der freigegebenen Finanzmittel berücksichtigt werden, wenn

¹³) Ebenso Möller Komm. § 15 Rdn. 10.

die Kommunen durch die konjunkturpolitische Fondsbildung Nachteile erlitten haben oder in anderer Weise eine Berechtigung dazu nachweisen können.

Obligatorisch gebildete Rücklagen können einmal aus stillgelegten Haushaltsmitteln (§ 15 I), zum anderen aus konjunkturellen Steuererhöhungen (§§ 26 Nr. 3 b (3), 27) gebildet worden sein. Die Stillegung von Haushaltsmitteln kann bei den Gemeinden infolge der Verringerung der Verbundmasse zu Einnahmeausfällen führen (Art. 106 VII GG). In diesem Fall haben die Gemeinden mittelbar Nachteile hinzunehmen. Es ist nun aber nicht einzusehen und auch nicht der Zweck der Rücklagenbildung, daß eigentlich den Gemeinden zustehende Finanzmittel über den Weg der Thesaurierung von Reservemitteln auf die Länderhaushalte verlagert werden.

Zu demselben Ergebnis führt eine Betrachtung der konjunkturellen Steuererhöhungen nach §§ 26 Nr. 3 b (3), 27. Sie verursachen zwar unmittelbar keine Benachteiligung der Gemeinden, denn sie dienen anfangs ausschließlich dem Zweck, überschüssige Kaufkraft abzuschöpfen und die private Nachfrage zu drosseln. Überdies hat die Stillegung der daraus resultierenden Mehreinnahmen die den Gemeinden zustehenden Anteile an der Einkommensteuer (Art. 106 V GG) nicht verändert¹⁴. Trotzdem handelt es sich aber um Steuereinnahmen der öffentlichen Hand, denn die konjunkturellen Zuschläge werden an die Steuerpflichtigen nicht zurückerstattet. Nach Art. 106 V GG sind die Gemeinden mit einem bestimmten Prozentsatz am Aufkommen der Einkommensteuer zu beteiligen. Wiederum ist auch hier kein einleuchtender Grund ersichtlich, weshalb die Gemeinden an dem durch die konjunkturelle Erhöhung entstandenen Mehraufkommen der Einkommensteuer überhaupt nicht beteiligt werden sollten.

¹⁴) Siehe dazu auf S. 100.

Da den Gemeinden ein unmittelbarer Anspruch auf bestimmte Zuweisungen aus entnommenen Rücklagemitteln nicht zusteht, bietet sich als Ausweg folgende Lösung an.

Die konjunkturanregenden Maßnahmen sind in der Weise vorzunehmen und durchzuführen, daß die Gemeinden angemessen an den vorzunehmenden Investitionen und staatlichen Projekten beteiligt werden. Damit können die den Gemeinden entstandenen Nachteile in etwa behoben werden. Gleichzeitig findet durch ein solches Verfahren ein Ausgleich für die fehlende Beteiligung der Gemeinden an dem Einkommensteueraufkommen aus einer konjunkturellen Steuererhöhung statt. Eine Absprache über die Höhe und die Art der Beteiligung könnte im Konjunkturrat vorgenommen werden, in dem die Gemeinden vertreten sind und der vor dem Erlaß einer Freigabeverordnung nach § 15 V zu hören ist (§ 18 II S. 2).

4. Kapitel: Justitiabilität der Maßnahmen zur Bildung von
Konjunkturausgleichsrücklagen

Konjunkturpolitische Anordnungen mögen zwar ihrer Natur nach wegen der Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen und der Schwierigkeit einer exakten Tatsachenermittlung einer gerichtlichen Kontrolle nur schwer zugänglich sein¹. Trotzdem kann eine gerichtliche Überprüfung nicht von vornherein und grundsätzlich ausgeschlossen werden. Das widerspräche einmal dem Rechtsstaatprinzip und wäre zum anderen nicht mit Art. 19 IV GG vereinbar. Für die Justitiabilität solcher Maßnahmen ist vielmehr maßgeblich, ob für die gerichtliche Überprüfung ein Rechtsweg gegeben ist. Der Rechtsweg wiederum wird bestimmt durch die Rechtsqualität der zu überprüfenden Maßnahme und die davon Betroffenen. Ist danach ein Rechtsweg gegeben, so können einer gerichtlichen Kontrolle noch durch zulässige Wertentscheidungen und Ermessensausübungen Grenzen gesetzt sein.

I. Überprüfbarkeit von Rechtsakten der freiwilligen
Rücklagenbildung

Bei den Maßnahmen zur Stilllegung von Haushaltsmitteln bzw. zur Entnahme von Geldern aus der freiwillig gebildeten Konjunkturausgleichsrücklage nach §§ 5 II, III, 6 I, II handelt es sich weder um Verwaltungsakte noch um Rechtsverordnungen. Diese Instrumente der antizyklischen Haushaltsführung stellen lediglich innerdienstliche Anordnungen dar, die grundsätzlich einer gerichtlichen Überprüfung entzogen sind. Diese fehlende gerichtliche Kontrolle verstößt auch nicht gegen Art. 19 IV GG, weil durch diese Maßnahmen die Staatsbürger in ihren Rechten nicht unmittelbar betroffen werden².

¹) Dazu Stern- Münch Komm. Einf. B III 4.

²) Maunz-Dürig- Herzog Komm. Art. 19 IV Rdn. 11 u. 29 f.

In Betracht zu ziehen wäre allenfalls eine verfassungsrechtliche Streitigkeit zwischen den beteiligten Staatsorganen nach Art. 93 I Nr. 1 GG. Ein solches Verfahren setzt Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes durch ein Verfassungsorgan voraus. Bei den Maßnahmen der Rücklagenbildung handelt es sich aber unmittelbar nicht um Fragen des Verfassungsrechts, sondern um den Vollzug des Stabilitätsgesetzes³. Infolge der enumerativen Zuständigkeitsregelung scheidet damit eine direkte verfassungsrechtliche Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht aus. Es bliebe lediglich die Möglichkeit, eine Verletzung von Art. 109 II GG zu rügen, wobei dann vom Bundesverfassungsgericht nur überprüft werden könnte, ob die Bundesregierung gegen die Verpflichtung verstoßen hat, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Infolge der Weite dieser Verpflichtung ist aber kaum anzunehmen, daß in einem solchen Verfahren einzelne Maßnahmen der Fondsbildung erfolgreich angegriffen werden können.

Abgesehen von dieser mehr theoretischen Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Klage sind Anordnungen über die freiwillige Zuführung von Haushaltsmitteln damit gerichtlich nicht nachprüfbar. Dies Ergebnis ist rechtsstaatlich auch nicht bedenklich, solange das demokratische Kräftespiel funktioniert und durch die parlamentarische Opposition, die Nachprüfung durch die Rechnungshöfe und die erforderliche Entlastung nach Art. 114 I GG für eine ausreichende Kontrolle gesorgt ist⁴.

³) So auch Stern-Münch Komm. Einf. B III 4.

⁴) Ebenso Stern-Münch Komm. Einf. B III 4.

II. Überprüfbarkeit von Rechtsakten der obligatorischen Rücklagenbildung

Bei den Maßnahmen zur Bildung und Freigabe von Rücklagen nach §§ 15 I, V handelt es sich jeweils um Rechtsverordnungen der Bundesregierung. Zur gerichtlichen Überprüfung kommt damit die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 I Nr. 2 GG in Betracht⁵. Ein solches Verfahren könnte gegen die Bundesregierung von einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestags in Gang gesetzt werden. Eine verfassungsgerichtliche Kontrolle ist weiter über das Verfahren gemäß Art. 93 I Nr. 3 GG zu erreichen, wenn bestehende Meinungsunterschiede zwischen dem Bund und den Ländern als Streitigkeiten über Art. 109 IV GG aufgefaßt werden⁶.

Eine rechtliche Überprüfung der Verordnungen zur Stilllegung bzw. zur Entnahme von Haushaltsmitteln ist damit in ausreichendem Maß gewährleistet. Der Justitiabilität durch das Bundesverfassungsgericht sind aber durch die in den Ermächtigungsnormen enthaltenen Wertungs- und Ermessungsspielräume enge Grenzen gesetzt⁷. Weitere Erschwernisse für eine gerichtliche Beurteilung der konjunkturellen Maßnahmen ergeben sich aus den Unsicherheiten einer exakten Tatsachenermittlung und der nicht mit letzter Sicherheit zu bestimmenden Wirkungsweise der einzelnen Instrumente⁸. Darüber hinaus sind nicht nur die einzelnen Maßnahmen, sondern die Gesamtheit aller konjunkturpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung in Betracht zu ziehen⁹. Eine solche umfassende Betrachtungsweise ist deshalb geboten, weil alle konjunkturellen

⁵) Die Zulässigkeit eines solchen Verfahrens richtet sich nach § 76 Nr. 1 BVerfGG; - siehe dazu Maunz-Sigloch-Schmidt-Bleibtreu-Klein Komm. zum BVerfGG § 76 Rdn. 6 ff.

⁶) Zum ganzen Stern-Münch. Komm. § 15 II 2.

⁷) Möller Komm. § 1 Rdn. 13; Stern-Münch. Komm. Einf. B III 4.

⁸) Dazu Sponheuer, aaO. S. 29.

⁹) So auch Möller Komm. Art. 109 Rdn. 11 u. § 1 Rdn. 13; einschränkend dagegen Sponheuer, aaO. S. 11 f.

Anordnungen aufeinander einwirken und eine einzelne Maßnahme daher nur im Zusammenhang mit der betriebenen Konjunkturpolitik sachgerecht beurteilt werden kann. Aus all den angeführten Erwägungen darf wohl der Schluß gezogen werden, daß eine gerichtliche Anfechtung nur bei krassen Fehlbeurteilungen der Bundesregierung und der übrigen mitwirkenden politischen Instanzen erfolgreich sein wird¹⁰.

III. Rechtsakte bei einer konjunkturellen Steuererhöhung

Die Steuererhöhungen erfolgen durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung, für deren rechtliche Überprüfbarkeit zunächst dasselbe gilt wie für die unter II dargestellten Verordnungen zur Bildung obligatorischer Ausgleichsrücklagen.

Darüber hinaus besteht für den einzelnen Staatsbürger hier die Möglichkeit, seinen Steuerbescheid vor den Finanzgerichten anzufechten. In einem solchen Fall hätte das zuständige Finanzgericht die Rechtmäßigkeit der Steuererhöhungsverordnung inzidenter nachzuprüfen¹¹. Eine Vorlage gem. Art. 100 S. 1 GG zum Bundesverfassungsgericht käme deshalb nicht in Betracht, weil nur Gesetze im formellen Sinn vorlagefähig sind¹². Ausschließlich im Wege einer Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4a GG) gegen ein letztinstanzliches Urteil des Bundesfinanzhofs könnte daher eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erreicht werden. Der Überprüfung einer Rechtsverordnung durch die Finanzgerichte sind daher ebenso enge Grenzen gesetzt wie der Nachprüfung einer Verordnung nach § 15 I durch das Bundesverfassungsgericht.

¹⁰) So auch Stern-Münch Komm. § 15 II 2.

¹¹) Stern-Münch Komm. §§ 26-28 IX 5.

¹²) Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 100 Rdn. 7.

Eine gerichtliche Anfechtung wird daher auch hier kaum Aussichten auf Erfolg haben.

Abschließend ist daher festzustellen, daß eine gerichtliche Überprüfung von Maßnahmen zur Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen entweder gar nicht gegeben ist oder wegen der Komplexität wirtschaftslenkender Maßnahmen und der bestehenden Dispositionsfreiheit der politischen Organe nur wenig effizient sein kann. Um so größere Bedeutung kommt deshalb den parlamentarischen Mitwirkungsrechten und Kontrollbefugnissen zu.

3. Teil: Finanzpolitische Bedeutung der Konjunkturausgleichs-
=====
rücklage
=====

1. Kapitel: Die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Rück-
lagenbildung

Die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen beein-
flußt den Wirtschaftsprozeß in mehrfacher Hinsicht¹:

1. Durch die Stilllegung bzw. Wiederverwendung von Geldern werden die der öffentlichen Hand zur Verfügung stehenden Finanzmittel in ihrer jeweiligen Höhe variiert. Die dadurch bedingte Veränderung der staatlichen Nachfrage übt auf die konjunkturelle Entwicklung dämpfende bzw. anregende Impulse aus (fiskalpolitische Wirkung).
2. Durch konjunkturelle Steuererhöhungen und Zuweisung der Mehreinnahmen an die Konjunkturausgleichsrücklagen werden sowohl die privaten Wirtschaftssubjekte in ihren Ausgabemöglichkeiten eingeengt, als auch die Unternehmer in ihrer Investitionstätigkeit beeinflußt (steuerpolitische Wirkung).
3. Aufgrund der Festlegung von Geldern bei der Deutschen Bundesbank bzw. deren Mobilisierung werden dem Geldkreislauf Finanzmittel in entsprechender Höhe entzogen bzw. wieder zugeführt. Über das in der Bundesrepublik bestehende Geldsystem wird dieser die Liquidität verändernde Effekt noch verstärkt. Jede Änderung der Geldversorgung und der Liquiditätslage beeinflußt aber wiederum den Konjunkturverlauf (kreditwirtschaftliche Wirkung).

¹) Dazu Stern-Münch Komm. § 7 II 1-3.

4. Schließlich wirken staatliche Konjunkturmaßnahmen stets auch in psychologischer Weise auf die beteiligten Wirtschaftssubjekte ein und beeinflussen damit die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung (Signalwirkung).

I. Fiskalpolitische Wirkung

Mit Hilfe des Instruments der Rücklagenbildung können der Bund und die Länder ihre Ausgaben im Rahmen der Reservehaltung unabhängig von der Entwicklung der Einnahmen festsetzen. Durch die solchermaßen variierte Staatsnachfrage soll auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage² in der Weise eingewirkt werden, daß diese in Richtung auf einen Ausgleich mit dem Gesamtangebot in der Volkswirtschaft verändert wird. Die fiskalpolitische Wirkungsweise der konjunkturellen Fondsbildung besteht darin, daß infolge der durch die Rücklagenbildung bewirkten Änderung der jeweiligen Höhe der Staatsausgaben die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage so beeinflußt wird, daß sich zwischen ihr und dem Gesamtangebot ein Gleichgewicht einpendelt.

Volkswirtschaftlich betrachtet wirkt das Instrument der Rücklagenbildung auf die Nachfrageintensität in einer bestimmten konjunkturellen Situation ein. Es handelt sich somit um eine nachfrageorientierte Maßnahme der Konjunktursteuerung³. Die Bildung von Konjunkturausgleichsrück-

²) Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage setzt sich zusammen aus:

- Konsumausgaben der privaten Haushalte
- Investitionsausgaben der Unternehmer
- Staatsausgaben

dazu Stern-Münch Komm. Einf. A III 3.

³) Möller Komm. § 5 Rdn. 2.

lagen durch den Bund und die Länder beeinflußt unmittelbar nur die Nachfrage dieser Körperschaften. Ihre Einflußnahme auf die Gesamtnachfrage ist damit entscheidend von dem Gewicht und der Beteiligungsquote der Ausgaben dieser Haushaltsträger am Wirtschaftsprozeß abhängig. Nur wenn der Bund und die Länder in einem solchen Umfang am Wirtschaftsvolumen beteiligt sind, daß eine Variierung ihrer Ausgaben gesamtwirtschaftliche Auswirkungen hat, können über das Instrument der Konjunkturausgleichsrücklage konjunktursteuernde Wirkungen erzielt werden.

Die Einsatzfähigkeit des Instruments verlangt weiter, daß die öffentlichen Ausgaben rechtzeitig entsprechend den konjunkturellen Erfordernissen verändert werden können. Die Rücklagenbildung ist damit nur im Rahmen der Variationsmöglichkeit der Staatsausgaben funktionsfähig.

Die fiskalpolitische Wirkungsweise der Fondsbildung wird von diesen beiden Voraussetzungen maßgeblich bestimmt:

1. Als nachfrageorientierte Maßnahme kann mit Hilfe der Rücklagenbildung nur dann wirkungsvoll in den Konjunkturverlauf eingegriffen werden, wenn die Nachfrage des Bundes und der Länder im Verhältnis zur Gesamtnachfrage ein ausreichendes Gewicht besitzt.
2. Als ausgabenpolitisches Instrument ist die Konjunkturausgleichsrücklage nur insoweit einsetzbar, als sich die öffentlichen Ausgaben rechtzeitig und flexibel verändern lassen.

1. Anteil der Ausgaben von Bund und Ländern am Brutto- sozialprodukt

Das Gewicht der öffentlichen Haushalte und damit auch ihre Einwirkungsmöglichkeit auf den Wirtschaftsverlauf lassen sich zahlenmäßig am Verhältnis der staatlichen Ausgaben zum Bruttosozialprodukt darstellen⁴. Diese sogenannte Staatsausgabenquote hat in den letzten Jahren eine Größenordnung von 40 % erreicht⁵. In dieser Zahl sind allerdings die Ausgaben aller öffentlichen Haushalts-träger einschließlich der Sozialversicherungen enthalten, wobei interne Zahlungsvorgänge zwischen den einzelnen Gruppen der Gebietskörperschaften eliminiert sind. Die Gebietskörperschaften allein bestreiten einen Anteil von rund 26 % des Bruttosozialprodukts⁶.

⁴) So auch die Begründung zum RegEntw. des StWG, aaO. S. 9, wo neben dem Verhältnis der öffentlichen Ausgaben zum BSP (39,3 % im Jahre 1965) noch der Staatsverbrauch (15,6 %), der Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen (16,9 %) und der Anteil an den Bauinvestitionen (28,9 %) herangezogen worden sind.

⁵) Dazu SR JG 1971/72 Tabelle 37 S. 192 f: Wirtschaftliche Beziehungen des Staats zu den anderen Sektoren der Volkswirtschaft und der Übrigen Welt:

	1966	1968	1970
(1) Staatsausgaben insgesamt	193,1	218,4	279,4
(2) BSP	492,1	540,5	683,5
(1):(2) x 100	39,2%	40,4%	40,9%

Vogel (Probleme einer modernen Finanzpolitik, S. 281): Der Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben am BSP (ohne Sozialversicherungen) betrug in den Jahren:

1913	rund	13 %	1966	rund	30 %
1928	"	24 %	1967	"	31 %
1951	"	30 %	1969	"	31 %

Hinzu kommen die Ausgaben der Sozialversicherungen mit ca. 10 % am BSP im Durchschnitt der letzten Jahre, so daß ab 1966 die Staatsausgaben eine Quote von 40 % am BSP erreichten.

⁶) SR JG 1971/72, aaO. S. 192 f:

	1966	1968	1970
(1) Ausgaben der Gebietskörperschaften	124,5	139,8	178,5
(2) BSP	492,1	540,5	683,5
(1):(2) x 100	25,3%	25,9%	26,1%.

Für die konjunkturpolitische Bedeutung der Konjunkturausgleichsrücklagen kommen demgegenüber nur die Ausgaben des Bundes und der Länder in Betracht. Der Anteil ihrer Gesamtausgaben schwankte in den letzten Jahren zwar zwischen 24 und 25 %⁷. In diesen Prozentzahlen sind aber noch die gegenseitigen Zahlungen und die Finanzausweisungen an die Kommunen enthalten. Werden die internen Zahlungsvorgänge zwischen den verschiedenen Gruppen der Gebietskörperschaften eliminiert, so beträgt die Beteiligungsquote von Bund und Ländern am Bruttosozialprodukt etwa 18 %⁸. Dabei sind allerdings auch die Zuweisungen und Zahlungsvorgänge an die Gemeindeverbände und Kommunen ausgenommen. Im Hinblick auf die Fondsbildung dürfen diese Zahlungen aber nicht ganz außer Betracht bleiben, weil durch die Zuführung von Länderhaushaltsmitteln an die Konjunkturausgleichsrücklagen auch die Finanzausweisungen an die Gemeinden (Art. 106 VII GG) betroffen werden können⁹.

⁷) SR JG 1971/72 Tabelle 16 S. 64: Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Gv.):

	1966	1968	1970	1971
(1) Bund	67,6	75,4	87,3	99,1
(2) Länder	57,6	62,5	76,4	87,5
(3) (1) + (2)	125,2	137,9	163,7	186,6
(4) BSP	492,1	540,5	683,5	756,4
(3) : (4) x 100	25,4%	25,5%	23,9%	24,7%.

⁸) Subtrahiert man in der Tabelle 37 des SR JG 1971/72, aaO. S. 192 f, die Ausgaben der Gemeinden (SR JG aaO. S. 64) von den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften, so ergeben sich folgende Zahlen:

	1966	1968	1970
(1) Ausgaben d. Geb. Körp.	124,5	139,8	178,5
(2) Ausgaben d. Gemeinden	40,3	42,4	53,9
(3) (1) - (2)	84,2	97,4	124,6
(4) BSP	492,1	540,5	683,5
(5) (3) : (4) x 100	17,1%	18,0%	18,2%.

⁹) Möller Komm. § 15 Rdn. 2 S. 202.

Man kann daher davon ausgehen, daß der Bund und die Länder allein in Höhe von ca. 20 % am Bruttosozialprodukt beteiligt sind. Mit anderen Worten finanzieren sie mit ihren Ausgaben etwa ein Fünftel der gesamtwirtschaftlichen Leistung unserer Volkswirtschaft. Diese Beteiligungsquote wird sich aufgrund der weiter zunehmenden Urbanisierung und der ständig steigenden Anforderungen bezüglich sozialer Einrichtungen in den kommenden Jahren keinesfalls vermindern, sondern im Gegenteil weiter ansteigen¹⁰⁾.

Aufgrund ihrer Beteiligung an einem Fünftel des gesamten Wirtschaftsvolumens sind der Bund und die Länder bei aufeinander abgestimmtem und koordiniertem Verhalten in der Lage, die jeweilige Nachfrage wirkungsvoll zu beeinflussen und damit die Konjunktur nach ihren Vorstellungen zu steuern. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es für eine erfolgreiche Globalsteuerung lediglich auf den "Spitzenausgleich" zwischen den beiden makroökonomischen Größen, der Nachfrage und dem Angebot, ankommt. Es genügen deshalb bei einem rechtzeitigen Einsatz bereits relativ geringfügige Änderungen der staatlichen Nachfrage, um ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zu erhalten. Weiter ist noch zu beachten, daß keine andere nach einheitlichen Gesichtspunkten operierende Gruppe in der Volkswirtschaft eine solche Beteiligungsquote innehat und daher in ähnlicher Weise wie der Bund und die Länder Einfluß ausüben könnte.

¹⁰⁾ Siehe dazu das Langzeitprogramm der SPD. Danach soll die Staatsausgabenquote bis 1985 um weitere 5 % auf 45 % erhöht werden (zit. aus der Süddeutschen Zeitung vom 4.7.1972). Damit könnte sich das Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit von Adolf Wagner bestätigen; - dazu Schmolders: Finanzpolitik, in: Lexikon für das Geld-, Bank- u. Börsenwesen, aaO. S. 536 f.

Mit einer um interne Zahlungsvorgänge bereinigten Ausgabenhöhe von etwa 20 % des Bruttosozialprodukts beherrschen der Bund und die Länder einen genügend großen Anteil am Wirtschaftsvolumen, um durch eine Variierung ihrer Ausgaben auf den Konjunkturverlauf entscheidend einwirken zu können. Die erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Anwendung des Konjunktursteuerungsinstruments der Konjunkturausgleichsrücklage ist damit erfüllt.

2. Variationsfähigkeit der öffentlichen Ausgaben

Neben der Beteiligungsquote am Wirtschaftsprozeß verlangt der Einsatz des Instruments der Rücklagenbildung, daß die Ausgaben dieser Körperschaften sich aus konjunkturpolitischen Gründen in entsprechendem Umfang verändern lassen. Dabei wirft die Verminderung der Staatsausgaben im Gegensatz zu einer Erhöhung die weit größeren Probleme und Schwierigkeiten auf.

a. Verminderung der Ausgaben

Die Staatsausgaben liegen allein infolge rechtlicher Verpflichtungen (Löhne und Gehälter, Zinszahlungen und Sozialleistungen) und aufgrund der Kosten für den laufenden Verbrauch in Höhe von fast 75 % fest. Nur etwa ein Viertel der Gesamtausgaben kommt damit überhaupt für eine konjunkturelle Variation in Betracht. Dabei handelt es sich im wesentlichen um den militärischen Beschaffungssektor, den Investitionsbereich und die staatlichen Subventionen¹¹.

Zur Veranschaulichung soll einmal davon ausgegangen werden, daß im militärischen Beschaffungs- und im Subventionsbereich Kürzungen in Höhe von 20 % dieser Aus-

¹¹) Dazu Piduch Komm. § 41 Rdn. 3; Stern-Münch Komm. Einf. A III 3; siehe dazu auch Fn. 12 auf S.139.

gaben möglich wären und die staatlichen Investitionen um 50 % vermindert werden könnten. Trotz solch drastischer Einsparungen würden damit die für eine konjunkturpolitische Einflußnahme zur Verfügung stehenden Finanzmittel erst 10 % der Gesamtausgaben dieser Körperschaften ausmachen¹². Bei realistischer Betrachtung können die staatlichen Investitionen wohl kaum um die Hälfte gekürzt werden, was bedeutet, daß die variationsfähige Ausgabenmasse noch unter 10 % der Gesamtausgaben liegt.

Mit dieser Berechnung wird deutlich, welche Grenzen einer realen Verminderung der öffentlichen Ausgaben gesetzt sind. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß mit diesen Einsparungen, von den militärischen Beschaffungen abgesehen, gerade die erforderlichen Verbesserungen im sozialen Sektor, der weitere Ausbau der Infrastruktur und die Durchführung von Reformvorhaben betroffen werden. Der Sachverständigenrat¹³ hat aus diesen Gründen bereits frühzeitig darauf hingewiesen, daß eine antizyklische Finanzpolitik, allein betrieben mit ausgabenpolitischen Instrumenten, wachstumspolitisch äußerst bedenklich sei. Ausgabenabhängige Maßnahmen bürden immanent

¹²) Tabelle zur Darstellung der Variationsfähigkeit der Ausgaben der Gebietskörperschaften (Zahlen in Mrd. DM)^x:

Gesamtausgaben 1970	178,4 (1)
Für eine konjunkturpolitische Variation kommen in Betracht:	
Investitionen	29,6 davon $1/2=14,8; 1/3=9,9$
Milit. Beschaffungen	7,6 $1/5=1,5; 1/5=1,5$
Subventionen	9,2 $1/5=1,8; 1/5=1,8$
Summe	46,4(2) 18,1(3) 13,2(4)

Verhältnis der variationsfähigen Ausgaben zu den Gesamtausgaben:

$$(2) : (1) \times 100 = 26,6\%$$

$$(3) : (1) \times 100 = 10,8\%$$

$$(4) : (1) \times 100 = 7,4\%$$

^x) Die Zahlen sind entnommen: SR JG 1971/72 Tabelle 37 S. 192 f; Statistisches Jahrbuch 1972 Tabelle 12; S. 522; Bundeshaushaltsplan für 1970 S. 1835.

¹³) JG 1966 Tz. 132 und JG 1968/69 Tz. 327.

die Gefahr in sich, daß der Staat aus konjunkturpolitischen Gründen mit den notwendigen Ausgaben ins Hintertreffen gerät und dadurch zum "Lückenbüßer" der Gesellschaft wird¹⁴.

Die fiskalpolitische Theorie stellt sich zwar einen Ausgleich für die konjunkturbedingten Einsparungen während einer Hochkonjunktur in den folgenden Rezessionsjahren vor¹⁵. Der Staat könnte dann mit den konjunkturell notwendigen Mehrausgaben zur Belebung der Wirtschaft die aufgestauten Bedürfnisse und Reformvorhaben nachholen. In längeren Zeitabschnitten betrachtet, müßten sich deshalb die mageren und fetten Jahre staatlicher Ausgabentätigkeit ausgleichen. Es hat sich aber gezeigt¹⁶, daß die Konjunkturzyklen im Aufwärtstrend stets wesentlich länger als in der Abwärtsphase waren. Der erwünschte Ausgleich tritt daher in der Praxis nicht ein.

Als letztes sei noch daraufhingewiesen, daß konjunkturbedingte Kürzungen überwiegend nur einzelne Wirtschaftszweige treffen. Von den für eine konjunkturelle Variation sehr geeigneten Investitionsausgaben in Höhe von 29,6 Mrd. DM im Jahre 1970 entfielen allein auf den Bausektor rund 25 Mrd. DM oder 84,4 % dieses Ausgabevolumens¹⁷. Staatliche Einsparungen wirken sich somit speziell in bestimmten Branchen überdimensional aus und können hier strukturell zu erheblichen Belastungen führen¹⁸.

Unter Berücksichtigung all dieser Faktoren liegen deshalb hier die größten Zweifel und schwersten Bedenken

¹⁴) Siehe dazu auf S. 7.

¹⁵) Dazu Neumark: Grundzüge..., aaO. S. 637 f u. S. 664; Schmolders: Finanzpolitik, S. 466.

¹⁶) Besters: Rezession, S. 95 ff.

¹⁷) Siehe dazu Tabelle auf S. 139 Fn. 12 u. Statistisches Jahrbuch 1972 S. 524.

¹⁸) Stern-Münch Komm. Einf. A III 3 u. Fn. 15.

gegen einen erfolgreichen Einsatz der Konjunkturausgleichsrücklage als Instrument der Konjunktursteuerung. Sie sind darin begründet, daß der Staat nur in geringem Umfang in der Lage ist, seine Ausgaben zu vermindern. Eine Abhilfe ist durch eine Änderung des Instruments selbst nicht zu erreichen, weil ausgabenpolitische Maßnahmen mit dem aufgezeigten Mangel wesensmäßig behaftet sind. In der Phase eines Wirtschaftsaufschwunges ist die Einsatzfähigkeit der Konjunkturausgleichsrücklage damit auf die Stilllegung konjunkturbedingter Mehreinnahmen und auf eine verringerte Zuwachsrates der öffentlichen Haushalte beschränkt. Eine reale Verminderung der staatlichen Ausgaben kann demgegenüber nur in Ausnahmefällen überhaupt in Betracht gezogen werden. Trotz dieser eingeschränkten Anwendbarkeit kann mit Hilfe der Rücklagenbildung aber nicht nur eine konjunkturneutrale Haushaltsführung, sondern durch eine Verringerung der Zuwachsrates auch antizyklische Effekte erreicht werden¹⁹.

b. Erhöhung der Staatsausgaben

Eine Vergrößerung der staatlichen Ausgaben in der entgegengesetzten Konjunkturphase eines Wirtschaftsaufschwunges bereitet keine derartigen Schwierigkeiten. Eine Veränderung der Ausgaben nach oben ist bei einer entsprechenden Vorausplanung jederzeit möglich. Eine Begrenzung der zusätzlichen Ausgaben ist andererseits durch die vorhandenen Fondsmittel selbst bereits gesetzt, so daß das Problem der zulässigen Grenze einer vermehrten Verschuldung im Rahmen der Konjunkturausgleichsrücklage nicht gegeben ist.

Eine aus konjunkturellen Gründen erfolgende Verstärkung des staatlichen Ausgabevolumens bewirkt auch keine Nach-

¹⁹) Siehe dazu SR JG 1971/72 Tabelle 18 (10) S. 68, wonach die öffentlichen Haushalte im Jahre 1969 i.H.v. 4,3 Mrd. DM kontraktiv auf den Wirtschaftsverlauf eingewirkt haben, obwohl ihre Ausgaben real um 11,9% von 139,8 auf 156,4 Mrd. DM gestiegen waren.

teile für den privaten Sektor. Im Gegenteil soll mit Hilfe der zusätzlichen staatlichen Initiative gerade die nachlassende privatwirtschaftliche Tätigkeit erneut entfacht werden. Durch den Einsatz der Rücklagemittel werden somit privatwirtschaftliche Interessen grundsätzlich nicht beeinträchtigt.

Ein erfolgreicher Einsatz der Fondsmittel verlangt allerdings eine frühzeitige und ausreichende Planung von konjunkturfördernden Projekten. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, daß die verstärkten staatlichen Leistungen sinnvoll und investiv eingesetzt werden. Erst eine sorgfältig geplante Vergabe der zusätzlichen Aufträge bietet die Gewähr dafür, daß eine Wirtschaftsabschwächung nicht nur vorübergehend, sondern langfristig aufgefangen und ein neuer Aufwärtstrend eingeleitet wird.

II. Steuerpolitische Wirkung

Als zweite Einnahmequelle für die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen dienen neben der Zuführung von Haushaltsmitteln konjunkturelle Steuererhöhungen (§§ 26 Nr. 3 b (3), 27). Durch eine Anhebung der Einkommen- und Körperschaftssteuer werden die Gewinne der Unternehmer und das Einkommen der privaten Haushalte geschmälert. Damit wird direkt beim Unternehmer und Konsumenten Kaufkraft abgeschöpft und deren Ausgabenspielraum unmittelbar eingeschränkt²⁰. Auf diese Weise soll die private Nachfrage gedämpft und dem geringeren volkswirtschaftlichen Angebot angepaßt werden. Konjunkturelle Steuererhöhungen wirken daher, volkswirtschaftlich betrachtet, ebenfalls auf die gesamtstaatliche Nachfrage ein²¹ und sind insofern mit der Stilllegung von Haushaltsmitteln vergleichbar, als in beiden Fällen durch eine Regulierung der

²⁰) Möller Komm. § 26 Nr. 3 b Rdn. 5; Stern-Münch Komm. §§ 26-28 IV.

²¹) Stern-Münch Komm. Einf. A III 3.

Nachfrage ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht angesteuert werden soll.

Diesen steuerpolitischen Maßnahmen kommt als Mittel der Konjunktursteuerung deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil sie den gesamten privatwirtschaftlichen Bereich und damit den größten Teil der Volkswirtschaft erfassen²². Außer Betracht bleiben lediglich die Unternehmen und Haushalte, die durch Sonderregelungen²³ von der zusätzlichen Belastung ausgenommen sind oder bereits aus sonstigen Gründen keine Steuern bezahlen. Eine Anhebung der Steuern wirkt sich überdies ohne allzu große Verzögerung auf den Wirtschaftsprozeß aus. Besonders im Lohnsteuerabzugsverfahren macht sich eine Erhöhung bereits nach Monatsfrist beim Konsumenten bemerkbar. Im Bereich der sonstigen Ertragssteuern ist der konjunkturelle Effekt durch die neu geschaffene Möglichkeit der Anpassung der Vorauszahlungen (§§ 26 Nr. 1 u. 2) verbessert worden²⁴. Mit Recht ist deshalb die Erhöhung der Ertragssteuern als eine der kräftigsten Steuerungsinstrumente des Stabilitätsgesetzes bezeichnet worden²⁵.

Die konjunkturpolitische Wirkung der Steuererhöhung tritt in vollem Umfang aber nur ein, wenn die Mehreinnahmen stillgelegt werden. Würden die Mittel nicht eingefroren, sondern durch den Staat wieder verausgabt, wäre die Kaufkraft nur vom privaten auf den öffentlichen Sektor verlagert, aber nicht tatsächlich dem Wirtschaftsprozeß entzogen worden²⁶. Einer Festlegung der Steuermehreinnahmen in den Konjunkturausgleichsrücklagen könnten trotzdem politische Widerstände entgegenstehen. Das Stabilitätsgesetz hat daher gut daran getan, die Stilllegung der Mittel zwingend vorzuschreiben (§ 15 IV).

22) Stern-Münch Komm §§ 26-28 IV.

23) Siehe dazu auf S. 92 f.

24) Stern-Münch Komm. §§ 26-28 IV.

25) Stern-Münch Komm. Einf. A. III 3.

26) Stern-Münch Komm. §§ 26-28 IV.

III. Kreditwirtschaftliche Wirkung

Beide unter I und II dargestellten Wirkungen gleichen sich darin, daß sie jeweils unmittelbar auf die Nachfrage einwirken, einmal auf die Nachfrage im öffentlichen, zum anderen im privatwirtschaftlichen Bereich. Die Fondsbildung übt daneben über das Geldsystem der Bundesrepublik²⁷ einen zusätzlichen Einfluß auf den Wirtschaftsprozess aus, und zwar durch die infolge der Stilllegung von Finanzmitteln eintretende Änderung der jeweils wirksamen Geldmenge.

1. Änderung der wirksamen Geldmenge

Das aktive Geldvolumen in einer Volkswirtschaft setzt sich zusammen aus dem im Umlauf befindlichen Bargeld und dem Buchgeld des unbaren Zahlungsverkehrs²⁸. Diesem sogenannten Giralgeld kommt in einer modernen Wirtschaft Größenordnungsmäßig die Überwiegende Bedeutung zu²⁹. Es wird vom Bankapparat geschaffen und kann von diesem entsprechend dem jeweiligen Geldschöpfungspoten-

27) Die deutsche Geldverfassung ist gekennzeichnet durch quotalen Mindestreservevorschriften, womit die Geldschöpfungskapazität und damit das Geldvolumen bestimmt werden.- Dazu Spindler-Becker-Stärke Komm. S. 41 ff; Schmolders: Geldpolitik, S. 203 f.

28) Irmeler: Geldvolumen, S. 607 ff.

29) Das Geldvolumen in der BRD betrug im Dezember 1971:

- Bargeldumlauf	40 Mrd. DM
- Geldvolumen M_1 (Bargeld + Sichteinlagen)	122 Mrd. DM
- Geldvolumen M_2 (M_1 + Termineinlagen unter 4 Jahren)	199 Mrd. DM

aus Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Febr. 1972, Statistischer Teil S. 4.

tial³⁰ vermehrt bzw. vermindert werden. Auf diese Weise kann eine ursprüngliche Einlage im Banksystem um ein bestimmtes Vielfache (Geldschöpfungsmultiplikator)³¹ vergrößert werden. Neben anderen Komponenten ist die Fähigkeit zur Schaffung neuen Giralgeldes entscheidend von dem Gesamtbestand der frei verfügbaren Einlagen abhängig. Über das Instrument der Mindestreserve³² wirkt die Notenbank auf das Geldschöpfungspotential des Bankapparats ein und reguliert damit die wirksame Geldmenge.

³⁰) Dies auch als Buchgeldschöpfung bezeichnete Phänomen beruht auf folgendem Vorgang: Jede Bank muß einen bestimmten Prozentsatz ihrer Einlagen wieder ausleihen, um rentabel arbeiten zu können. Infolge des überwiegend bargeldlosen Zahlungsverkehrs wird über die Kredite ebenfalls zum größten Teil unbar verfügt. Die benutzten Zahlungsmittel erscheinen dadurch auf den Konten der Gläubiger wiederum als Guthaben und können somit erneut als Grundlage für eine Kreditgewährung herangezogen werden, was wieder neue Guthaben erzeugt. Die Geldschöpfungskapazität hängt dabei von dem Bestand an frei verfügbaren Einlagen ab und wird weiter bestimmt von der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes und den Zahlungsgewohnheiten der Wirtschaftssubjekte. - Dazu Lipfert: Einführung in die Währungspolitik, S. 68 ff; Obst-Hinter, S. 43 ff; Schneider: Einführung in die Wirtschaftstheorie, S. 24 ff; v. Spindler-Becker-Starke, Komm. S. 30 ff.

³¹) Der Geldschöpfungsmultiplikator bestimmt sich aus der Formel

$$\frac{1}{r + c(1 - r)}$$

wobei r den Satz der Mindestreservehaltung als

Dezimalbruch bezeichnet und c den Anteil der Barzahlungen zur gesamten Geldmenge angibt. Nach der von Schneider, aaO. S. 56-57, durchgeführten Berechnung ergibt sich bei einem Mindestreservesatz von 10-20% ein Multiplikator in der Größenordnung von 2; - dazu auch Lipfert, aaO. S. 68 ff.

³²) Gleske: Notenbankpolitik, S. 1289.

Denselben Einfluß wie die Mindestreservehaltung übt auch die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen auf die Geldmenge aus³³. Durch die Zuführung von Mitteln an die Rücklagen werden dem Geldkreislauf Gelder in Höhe des stillgelegten Betrags entzogen. Dadurch wird die in der Volkswirtschaft wirksame Geldmenge aber nicht nur um diesen Betrag, sondern infolge der verkürzten Geldschöpfungskapazität des Banksystems wesentlich darüber hinaus vermindert. Insgesamt ergibt sich eine Veränderung des Geldvolumens um die Höhe der gebildeten Rücklagen multipliziert mit dem jeweiligen Geldschöpfungsmultiplikator. Umgekehrt wird die Geldmenge durch eine Entsperrung und Wiederverwendung von Fondsmitteln um den Freigabebetrag multipliziert mit diesem Faktor vergrößert.

Die vorhandene Geldmenge übt auf die Nachfrageintensität und damit auch auf den Konjunkturverlauf einen erheblichen Einfluß aus³⁴. In einer Wirtschaftsabschwächung beflügelt eine mit der Vermehrung der Zahlungsmittel einhergehende Verbilligung des Geldes die Investitionstätigkeit der Unternehmer und die Ausgabefreudigkeit der Konsumenten. Damit werden die Grundlagen für eine verstärkte wirtschaftliche Expansion gelegt. Umgekehrt wirkt eine Geldverknappung bremsend und abschwächend auf den Konjunkturverlauf ein³⁵. Zur Veranschaulichung darf auf das 1. und 2. Konjunkturprogramm der Bundesregierung aus den Jahren 1967 und 1968 verwiesen werden³⁶. Eine staatliche Auftragsvergabe von 2,5 Mrd. DM (10 Mrd. DM³⁷) hatte damals zu einer Bruttoproduktion in Höhe von 5,3 Mrd. DM (21,3 Mrd. DM) geführt. Bezogen

³³) Stern-Münch Komm. § 7 II 1.

³⁴) Schmölders: Geldpolitik, S. 115 ff; v. Spindler-Becker-Stärke Komm. S. 36 ff.

³⁵) Dazu Schmölders: Geldpolitik, S. 119.

³⁶) Bericht der BReg., BT-Drs. V/3630 S. 18/19, 38/39; dazu Vogel: Probleme einer modernen Finanzpolitik, S. 288.

³⁷) Die Zahlen in den Klammern gelten für das Jahr 1968.

auf den eingesetzten Betrag hatte sich damit eine etwa doppelt so große wirtschaftliche Aktivität entwickelt.

2. Abgrenzung zur Geldpolitik der Notenbank

Die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen beeinflusst ebenso wie die Instrumente der Notenbank³⁸ die jeweils wirksame Geldmenge. Die Geldpolitik und die Fiskalpolitik haben somit direkte Berührungspunkte, als sie beide zum Teil ihre Wirkungen auf den Konjunkturverlauf über die Änderung des Geldvolumens ausüben³⁹. Zu prüfen ist somit, ob es in diesem Bereich zu Überschneidungen und Gegenläufigkeiten kommen kann.

Nach den Zielsetzungen des Bundesbankgesetzes⁴⁰ steht die Sicherung der Stabilität der Währung für die konjunkturpolitischen Aktivitäten der Bundesbank an erster Stelle,

³⁸) Instrumente der Notenbank §§ 15-17 BBankG; - dazu Obst-Hintner, S. 225 ff; v. Spindler-Becker-Starke Komm. S. 41 ff.

³⁹) Entscheidende Unterschiede zwischen beiden Politiken bestehen darin, daß die Geldpolitik nicht in derselben Weise unmittelbar in den Wirtschaftsprozess eingreifen kann, wie die Fiskalpolitik dazu durch die Vergabe von zusätzlichen Aufträgen in der Lage ist. Die Geldpolitik benötigt überdies eine längere Zeitspanne, bis sich ihre Maßnahmen auf den Wirtschaftsprozess auswirken. Man rechnet durchschnittlich mit einem Zeitraum von 6-9 Monaten. Diese "Time-lags" sind bei der Fiskalpolitik wesentlich kürzer. Steuererhöhungen können sich beim Konsumenten bereits nach Monatsfrist auswirken. Gegenüber der insgesamt kräftiger wirkenden Fiskalpolitik können die geldpolitischen Maßnahmen allerdings sorgfältiger dosiert werden. Die kreditwirtschaftlichen Instrumente werden deshalb auch als die Mittel der Feinabstimmung bezeichnet; dazu Stützel: Konjunkturpolitik, S. 1004.

⁴⁰) § 3 BBankG; - dazu Obst-Hintner, S. 221; v. Spindler-Becker-Starke Komm. S. 171 ff.

während die Fiskalpolitik die Ziele des magischen Vierecks zu verfolgen hat, wobei die Preisstabilität nur eine der vier zu beachtenden Komponenten darstellt. Eine Vernachlässigung der Preisstabilität wird auf die Dauer aber nicht ohne Schaden für das anzustrebende gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sein. Andererseits hat die Notenbank auf die Politik der Bundesregierung Rücksicht zu nehmen⁴¹. Die Aktivitäten beider Politiken sind deshalb von ihren Aufgaben her betrachtet im wesentlichen gleichgerichtet. Differenzen und Gegenläufigkeiten, die über die Frage der Quantität der zu treffenden Maßnahmen hinausgehen, können sich deshalb nur bei sehr großen Unterschieden in der Ermittlung der wirtschaftlichen Daten und der darauf basierenden Prognose über den künftigen Konjunkturverlauf ergeben. Auf der anderen Seite besteht über den Weg einer Abstimmung und Koordination beider Politiken die Chance, eine wirksame Konjunktursteuerung betreiben und mit Hilfe globaler Lenkungsmaßnahmen die Wirtschaftsentwicklung auf einem Gleichgewichtspfad halten zu können. Die Geldpolitik hätte dabei vornehmlich für die außenwirtschaftliche Absicherung der Währung zu sorgen. Durch die Veränderung des Zinsgefüges könnte der internationale Geldverkehr reguliert und in Grenzen gehalten werden. Die Aufgabe der Fiskalpolitik bestände demgegenüber hauptsächlich darin, die inländische Nachfrage dem Produktionsfortschritt und wirtschaftlichen Wachstum anzupassen und die Maßnahmen der Notenbank binnenwirtschaftlich abzusichern⁴².

IV. Signalwirkung

Als vierte Wirkungskomponente ist auch für die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen zu beachten, daß staat-

⁴¹) § 12 S. 1 BBankG;- dazu v.Spindler-Becker-Starke Komm. S. 229 ff.

⁴²) So Stützel: Konjunkturpolitik, S. 1004 f; kritisch dazu Dürr: Probleme der Konjunkturpolitik, S. 232 f.

liche Konjunkturmaßnahmen allein durch ihre Ankündigung bzw. In-Aussicht-Stellung von großer Bedeutung für den Wirtschaftsverlauf sind⁴³. Die Investitionstätigkeit der Unternehmer und das Ausgabeverhalten der privaten Wirtschaftssubjekte werden maßgeblich von den Gewinnerwartungen und Prognosen über die künftige konjunkturelle Entwicklung bestimmt. Allein aufgrund dieser "Signalwirkung" vermag eine aktive Konjunkturpolitik erheblichen Einfluß auf den wirtschaftlichen Verlauf auszuüben. Das Phänomen dieser Wirkung läßt sich am besten mit der Erfahrung umschreiben, daß in der Regel um so weniger staatliche Lenkungs- und Eingriffsmaßnahmen tatsächlich in Kraft gesetzt werden müssen, je überzeugender eine bestimmte Konjunkturpolitik vertreten wird⁴⁴. Eine Quantifizierung dieser Signalwirkung konjunktureller Maßnahmen ist allerdings bisher nicht gelungen.

V. Ergebnis

Die konjunkturpolitische Fondsbildung stellt volkswirtschaftlich betrachtet ein nachfrageorientiertes Steuerungsinstrument dar, dessen Wirkungen auf den Konjunkturverlauf sowohl unmittelbarer als auch mittelbarer Art sind. Aufgrund ihrer Beteiligungsquote am Wirtschaftsprozeß sind der Bund und die Länder in der Lage, durch Variierung ihrer Ausgabenhöhe unmittelbar in den Konjunkturverlauf einzugreifen. Dieser fiskalpolitischen Einflußnahme kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil sie von momentanen Stimmungen und Prognosen der Wirtschaftssubjekte über die künftige Entwicklung unabhängig ist. Die direkte Einwirkung wird über das bestehende Geldsystem noch dadurch verstärkt, daß infolge der Festlegung bzw. Mobilisierung von Finanzmitteln die jeweils wirksame Geldmenge ver-

⁴³) Möller Komm. § 5 Rdn. 2; Schmölders: Geldpolitik, S. 118, 247.

⁴⁴) Stützel: Konjunkturpolitik, S. 997.

ändert wird. Hier sind zwar Konflikte mit der Geldpolitik der Notenbank denkbar. Aufgrund der im wesentlichen gleichen Zielsetzung beider Politiken kann andererseits über eine gute Kooperation eine effektive Konjunktursteuerung betrieben werden. Dabei ist letztlich auch die Signalwirkung staatlicher Maßnahmen zu beachten, die ebenfalls zum Gelingen einer wirkungsvollen Globalsteuerung wesentlich beitragen kann.

Mit der Einführung des Instruments der Konjunkturausgleichsrücklage sind der Bund und die Länder haushalts-technisch in die Lage versetzt, die beschriebenen Steuerungsmöglichkeiten wahrzunehmen und somit ihrer Verpflichtung zur Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 II GG) nachzukommen. Gleichzeitig ist damit die bisher offene Flanke der Geldpolitik gegenüber den öffentlichen Haushaltsträgern zumindest für den Bund und die Länder geschlossen worden⁴⁵. Die Konjunkturausgleichsrücklage stellt sich somit als ein notwendiges Glied in der Reihe von Instrumenten zur Durchführung einer globalen Wirtschaftslenkung innerhalb einer Marktwirtschaft dar.

Der Anwendbarkeit der Konjunkturausgleichsrücklage sind aber dadurch Grenzen gesetzt, als damit überwiegend mit Ausnahme konjunktureller Steuererhöhungen die staatliche Ausgabenwirtschaft betroffen wird. Staatliche Leistungen sind aber nicht nach Belieben und vor allem nicht auf Dauer manipulierbar. Die Rücklagenbildung kann damit stets nur eins von mehreren Steuerungsinstrumenten sein. Die Konjunkturpolitik wird deshalb in Krisensituationen und bei längerfristigen wirtschaftlichen Ungleichgewichten zur Ergänzung auf einkommenspolitische Maßnahmen zurückgreifen müssen.

⁴⁵) Schmidt: Wirtschaftspolitik, S. 188; siehe dazu auch auf S. 11 u. 31.

2. Kapitel: Rücklagenbildung und Schuldentilgung

Bei den Regelungen über die freiwillige Zuführung von Haushaltsmitteln zu den Konjunkturausgleichsrücklagen (§§ 5 II, 6 I S. 3) ist daneben alternativ oder auch kumulativ als weitere Verwendungsart eine vermehrte Tilgung von Notenbankschulden vorgesehen. Bestehen zwischen beiden Instrumenten konjunkturpolitische Unterschiede?

I. Wirkung der Schuldentilgung

Eine verstärkte Tilgung von Notenbankschulden beeinflusst den Wirtschaftsverlauf grundsätzlich in derselben Weise wie die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen. Aufgrund einer vermehrten Rückzahlung von Krediten können die dazu aufgewendeten Haushaltsmittel nicht mehr für andere Ausgaben verwendet werden. Dadurch wird ebenfalls erreicht, daß die öffentlichen Haushalte ihre Aufträge und Leistungen an die Wirtschaft drosseln müssen und damit beruhigend auf eine überhitzte Konjunktur einwirken.

II. Unterschiede zur Konjunkturausgleichsrücklage

Trotz dieser generellen Übereinstimmung unterscheiden sich die Fondsbildung und die Schuldentilgung in folgenden Punkten voneinander:

1. Infolge der Tilgung von Zentralbankschulden werden Geldmittel entgeltlich vernichtet. Durch das Erlöschen der Kredite wird die Bilanz der Notenbank verkürzt¹. Die Gelder können dann nur durch eine erneute Kreditaufnahme bei der Notenbank wieder geschaffen werden. Mit der Schuldentilgung sind die konjunkturell über-

¹) Stern-Münch Komm. § 5 II 4.

schüssigen Finanzmittel damit endgültig "dem Blickpunkt der Begehrlichkeit"² entzogen. Besondere Sicherungen gegen eine zweckentfremdende oder nicht zeitgerechte Verwendung erübrigen sich deshalb.

2. Für die öffentlichen Haushaltsträger wird die Schuldentilgung in der Regel rentabler sein, als unverzinsliche Rücklagen zu bilden³. Speziell aus diesem Gesichtspunkt ist es deshalb nicht verwunderlich, wenn in der Praxis der Trend vorherrscht, der Schuldentilgung den Vorzug zu geben. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß die Rücklagen nur zu ganz bestimmten Zwecken (§ 7 I S. 2) wieder verwendet werden dürfen, während im Fall der Schuldentilgung eine erneute Kreditaufnahme nicht in dem Maß gebunden ist.
3. Letztlich besteht zwischen der Fondsbildung und der Schuldentilgung in Bezug auf die Haushaltsführung noch folgender politisch-psychologischer Unterschied. Über die Rücklagenbildung ist trotz einer konjunkturbewußten Haushaltswirtschaft ein nicht nur rechnerischer, sondern auch materieller Ausgleich des Haushalts über die Zeitspanne eines Konjunkturzyklus' denkbar. Es ist jeweils ersichtlich, was in den vergangenen Jahren aus konjunkturellen Gründen gespart wurde und deshalb zum Einsatz für eine wirtschaftliche Belebung zur Verfügung steht.

Über den Weg einer verstärkten Schuldtilgung wird dieser Zusammenhang in dem Maße nicht erkennbar, was daran deutlich wird, daß ein Deficit-Spending zwar eine populäre Maßnahme ist, von der Mehrzahl

²) Dazu Nöll v.d. Nahmer, aaO. S. 153.

³) Möller Komm. § 5 Rdn. 3.

der Bevölkerung aber mit Mißtrauen und als unsolide betrachtet wird. Diese konjunkturpolitischen Hintergründe werden mit Hilfe einer "sichtbaren" Konjunkturausgleichsrücklage⁴ transparenter und für eine breitere Öffentlichkeit damit leichter verständlich. Überdies wäre gleichzeitig mit dem Versuch, über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen zu einem periodischen Haushaltsausgleich zu kommen, einer übergroßen Manipulation der öffentlichen Haushalte ein Riegel vorgeschoben.

3. Kapitel: Konjunkturpolitische Relevanz der im Stabilitätsgesetz getroffenen Bestimmungen über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen

Nach der Darstellung der volkswirtschaftlichen Wirkungsweise von konjunkturellen Fondsbildungen soll im einzelnen erörtert werden, inwieweit die im Stabilitätsgesetz institutionalisierte Konjunkturausgleichsrücklage den in sie gestellten Erwartungen gerecht wird.

I. Allgemeine Regelungen

1. Diskretionäre Anwendung

Die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen erfolgt grundsätzlich nur aufgrund von Entscheidungen und Beschlüssen der im Stabilitätsgesetz vorgesehenen Organe (§§ 5 II, III; 6 I, II; 15 I, V; 26 Nr. 3b (3)). Die Stilllegung von Geldern ist damit beispielsweise nicht zwingend an bestimmte meßbare wirtschaftliche Daten gebunden. Die Entscheidungsorgane sind zwar verpflichtet, beim Vorliegen bestimmter volkswirtschaftlicher Situationen vorgezeichnete konjunkturpolitische Maßnahmen zu treffen. Die Anwendungsvor-

⁴) Neumark: Wo steht die Fiscal Policy heute?, S. 64f; Stern: Konjunktursteuerung..., S. 41 ff.

aussetzungen bestehen aber regelmäßig aus unbestimmten Rechtsbegriffen, die jeweils einen nicht unbedeutenden Beurteilungsspielraum beinhalten¹. Der diskretionäre Einsatz des Instruments der Fondsbildung bürgt somit stets die Gefahr, daß die Konjunkturausgleichsrücklage - aus welchen Gründen auch immer - zu spät oder in zu geringem Umfang angewandt wird. Gerade konjunktur-
dämpfende Maßnahmen sind unpopulär und machen es deshalb in der Regel einer auf Wählerstimmen angewiesenen Regierung schwer, konjunkturabschwächende Instrumente in Kraft zu setzen. Dadurch wird dann häufig der geeignete Zeitpunkt für die Anwendung solcher Maßnahmen verpaßt. Eine spätere Korrektur des Wirtschaftsverlaufs ist aber nur mit wesentlich größerem Aufwand und Risiko zu erreichen².

Sowohl von wissenschaftlicher³ als auch von politischer⁴ Seite ist deshalb vorgeschlagen worden, in stärkerem Maße zur sogenannten regelgebundenen Konjunkturpolitik überzugehen. Durch die Verwendung von Regelmechanismen soll die Fiskalpolitik in größerem Umfang automatisiert werden. Unter einer regelgebundenen Konjunkturpolitik⁵ versteht man die Anknüpfung konjunktureller Maßnahmen an meßbare volkswirtschaftliche Daten. Auf diese Weise soll erreicht werden, daß die Entscheidungsprozesse der diskretionären Konjunkturpolitik erheblich verkürzt, wenn nicht gar unnötig werden und sonstige politische Widerstände gegen die Anwendung insbesondere von dämpfenden Maßnahmen ausgeschaltet werden.

¹) Siehe dazu auf S. 47 ff (55).

²) Dazu Schlecht: Erfahrungen...., aaO. S. 17 ff.

³) Barbarino: Das Stabilitätsproblem in unserer Zeit, S. 50; Besters: Stabilitätspolitik muß nicht weh tun, S. 76 ff; Schips: Umstrittene Regelbindung, S. 41 f.

⁴) CDU-Empfehlung, in: WiWo 1970 Nr. 41 S. 2; CDU-Colloquium "Ist Stabilität Illusion?", zit. aus SZ vom 31.8.1972.

⁵) Dazu Beyfuss: Das Stabilitätsgesetz, S. 28 ff; Schlecht: Erfahrungen..., aaO. S. 39 ff.

Diese Vorzüge einer regelgebundenen Konjunkturpolitik sind unbestritten. Voraussetzung für ihre Anwendung ist aber, daß die Wirkungen der einzelnen Regelmechanismen auf die wirtschaftliche Entwicklung eindeutig feststehen. Diese Sicherheit vermag aber der derzeitige Stand der wissenschaftlichen Forschung noch nicht zu bieten. Nach einem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen vom Januar 1972 sind die Auswirkungen von konjunkturellen Maßnahmen auf den Wirtschaftsprozess derart komplex und vielschichtig, daß ein Anknüpfen an festgesetzte volkswirtschaftliche Daten bisher nicht verantwortet werden kann. In Betracht könnte höchstens die versuchsweise Einführung partieller Regelbindungen gezogen werden⁶. Trotz der bestehenden Mängel scheint daher momentan noch keine andere Möglichkeit zu bestehen, als bei der praktizierten diskretionären Anwendung der Konjunkturausgleichsrücklage zu bleiben.

2. Konjunkturausgleichsrücklagen nur für die Haushalte von Bund und Ländern

Nach dem Stabilitätsgesetz können nur vom Bund und den Ländern Konjunkturausgleichsrücklagen gebildet werden. Die Gemeinden wurden zum einen wegen ihrer großen Zahl, zum anderen deshalb nicht in diese Verpflichtung miteinbezogen, weil man die Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf das Finanzgebaren der Gemeinden für ausreichend hielt⁷.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben aber gezeigt, daß die konjunkturelle Einflußnahme der Länder auf die Kom-

⁶) Wissenschaftlicher Beirat beim BMWF: Regelmechanismen., aaO. S. 587; ebenso Schenk: Die Wissenschaft wird überstrapaziert, aaO. S. 76 ff.

⁷) Siehe dazu auf S. 17.

munen nicht den gewünschten Erfolg gebracht hat. Die Gemeinden haben sich im Gegenteil überwiegend prozyklisch verhalten⁸, was deshalb konjunkturpolitisch von besonderem Gewicht ist, weil auf sie etwa ein Viertel der Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften entfällt und von ihnen fast 75 % aller öffentlichen Investitionen bestritten werden⁹. Vom Sachverständigenrat¹⁰ ist daher angeregt worden, zumindest die Großgemeinden zur Bildung von obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklagen mit-heranzuziehen. Die mögliche Einflußnahme der Länder durch eine Variierung der Finanzzuweisungen sei nämlich deshalb auf die Dauer kein gangbarer Weg, weil der Anteil der Zuweisungen an den laufenden Einnahmen¹¹ je Gemeinde sehr unterschiedlich sei und somit durch dieses Verfahren gerade die konjunkturpolitisch wichtigen Großgemeinden begünstigt würden.

Für eine Änderung von § 15 I und die Einbeziehung der Gemeinden in die Pflicht zur obligatorischen Stilllegung von Haushaltsmitteln würde dem Bund momentan allerdings die Gesetzgebungskompetenz fehlen¹². Der vorgeschlagene Weg zu einer wirkungsvolleren Einflußnahme auf die Kommunen wäre daher nur über eine Verfassungsänderung möglich. Dagegen könnten sich rechtliche Bedenken aus zwei Gesichtspunkten ergeben.

Einmal könnte durch die Einbeziehung der Gemeinden die in Art. 28 II GG garantierte Selbstverwaltung der Kommunen betroffen werden. Abgesehen davon, daß die Selbst-

⁸) SR JG 1971/72 Tz. 161.

⁹) Zahlenangaben aus SR JG 1968/69 Tz. 322 - 324.

¹⁰) SR JG 1971/72 Tz. 164; Stern äußert sich kritisch zu den Möglichkeiten fiskalpolitischer Maßnahmen der Gemeinden, in: Konjunktursteuerung..., aaO. S. 78 f.

¹¹) Bei Gemeinden über 50.000 Einwohner beträgt er 8 %, sonst 15 %, aus SR JG 1971/72 Tz. 164.

¹²) Art. 109 IV S. 1 Nr. 2 GG nennt nur den Bund und die Länder.

verwaltungsgarantie gegenüber Eingriffen des verfassungsändernden Gesetzgebers ohnehin nicht geschützt ist¹³, würde sie in ihrem essentiellen Bereich durch die Pflicht zur Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen nicht verletzt, weil zum einen den Gemeinden durch die Rücklagenbildung letztlich keine Mittel entzogen würden, sondern nur der Ausgabenzeitpunkt verschoben würde und zum anderen es sich lediglich um eine "punktuelle" Beschränkung ihrer Autonomie handeln würde¹⁴.

Zweitens könnten sich deshalb Einwände ergeben, weil der Bund unmittelbar in den Aufgabenbereich der Gemeinden eingreifen würde, was nach einer Meinung¹⁵ mit dem Staatsaufbau der Bundesrepublik nicht vereinbar sei. Bei dem Instrument der Kreditkontingentierung sind die Gemeinden aber ebenfalls miteinbezogen worden¹⁶. Auch in anderen Bereichen hat der Bund unmittelbar für die Gemeinden geltende Bestimmungen erlassen. Eine bundesgesetzliche Regelung von Aufgaben der Gemeinden muß danach heute solange für zulässig gehalten werden, als nicht in Bereiche eingegriffen wird, die spezifisch den Ländern vorbehalten sind¹⁷. Durch die Rücklagenbildung wird aber nicht der speziell dem Landesrecht zugehörige Kommunalsektor betroffen, sondern es handelt sich überwiegend um Bestimmungen des Finanz- und Haushaltsrechts. Aus dem Gesichtspunkt des "Durchgriffs" ergeben sich deshalb keine Hindernisse für die Einbeziehung der Gemeinden in die Rücklagenbildung.

¹³) Stern: Die Neufassung..., aaO. S. 1836.

¹⁴) Dazu Stern: Bonner Komm. Art. 28 Nr. 118.

¹⁵) Becker: Die Ausführung von Bundesgesetzen..., S. 65 ff.

¹⁶) Stern hält die Einbeziehung der Gemeinden für zulässig, in: Konjunktursteuerung..., aaO. S. 60.

¹⁷) Dazu Stern: Bonner Komm. Art. 28 Nr. 117 ff m. w. Nachw.

3. Das Fehlen strukturpolitischer Sondervorschriften

Das Stabilitätsgesetz enthält ausdrücklich keine Sonderregelungen zur Förderung strukturell schwacher Wirtschaftsregionen. Der Bundesrat hat deshalb auf Anregung von drei Bundesländern einen Änderungsvorschlag für § 6 II dahingehend eingebracht, daß sowohl bei Einsparungen als auch bei Mehrausgaben diese Gebiete stets besonders berücksichtigt und gefördert werden¹⁸. Die Gesetzesänderung soll dazu beitragen, daß der bereits bestehende Abstand zu den strukturell besseren Gebieten infolge von konjunkturellen Maßnahmen nicht noch vergrößert, sondern allmählich abgebaut wird.

Es ist aber zu prüfen, ob zur Berücksichtigung dieser besonderen strukturellen Belange eine Ergänzung des Stabilitätsgesetzes erforderlich ist. Die Bundesregierung¹⁹ vertritt die Auffassung, daß die geltenden Regelungen ausreichen, um die Konjunkturpolitik mit den Erfordernissen der Strukturpolitik soweit als möglich in Übereinstimmung zu bringen. Überprüft man die Vorschriften des Stabilitätsgesetzes daraufhin, so ergibt sich für die Beachtung von strukturellen Unterschieden zwischen einzelnen Wirtschaftsgebieten folgendes.

Die Maßnahmen nach § 6 II S. 2 sind aufgrund der Vorschläge der Minister für Finanzen und Wirtschaft zu treffen, wobei als Verwendungsart speziell auch die Investitionen nach Art. 104 a IV GG vorgesehen sind²⁰. Sonderausgaben für wirtschaftsschwache Gebiete sind damit keineswegs ausgeschlossen. Auch für die Bildung von obligatorischen Rücklagen sieht § 15 III die Möglichkeit spezieller Vereinbarungen zwischen den Beteilig-

18) Auf Vorschlag der Länder Bayern, Niedersachsen u. Schleswig-Holstein, vom BR beschlossen am 7.7.72; - dazu BR-Drs. 331/1972.

19) Zit. aus SZ v. 7.7.1972.

20) Siehe dazu auf S. 108.

ten über die Aufbringung der stillzulegenden Gelder vor. Eine Berücksichtigung wirtschaftlich schwacher Regionen ist damit auch hier möglich. Die geltenden Bestimmungen lassen also für strukturelle Ausnahmen und spezielle Förderungsmaßnahmen genügend Raum. Schließlich ist noch zu bedenken, daß infolge der beabsichtigten Sondervorschriften die Gefahr einer Verwässerung der konjunkturpolitischen Maßnahmen nicht völlig auszuschließen ist. M. E. erscheint es deshalb äußerst zweifelhaft, ob die vorgeschlagene Gesetzesänderung tatsächlich erforderlich ist und einen Fortschritt bringt.

II. Die Vorschriften im einzelnen

1. In der Phase einer Hochkonjunktur

Zur Bekämpfung eines Booms können sowohl freiwillig als auch obligatorisch Gelder der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt werden, womit jeweils die staatliche Nachfrage gedrosselt wird. Die gefährdeten Ziele in einer solchen konjunkturellen Lage, die Preisstabilität und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht, werden durch die Verminderung der Nachfrageintensität entscheidend gefördert und unterstützt.

a. Regelung der freiwilligen Rücklagenbildung

Zur Stillegung von Haushaltsmitteln gemäß §§ 5 II und 6 I ist als Voraussetzung erforderlich, daß die Nachfrage die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigt. Konjunkturbremsende Maßnahmen sind danach bereits bei einem leichten Überwiegen der Nachfrage über das bestehende volkswirtschaftliche Angebot zulässig. Die Anwendung der Instrumente ist somit an keine erschwerenden Voraussetzungen oder wirtschaftlichen Ausnahmesituationen gebunden. Sowohl bei der Haushaltsplanung als auch beim Haushaltsvollzug können aufgrund dieser Vorschriften rechtzeitig Mittel den Konjunkturausgleichsrücklagen zugeführt werden, wobei darüber hinaus keine quantitativen Beschränkungen bestehen.

Während des Haushaltsvollzugs gesperrte Finanzmittel brauchen nach § 6 I S. 3 zwar erst am Ende des Haushaltsjahres der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt zu werden. Diese Vorschrift schwächt die konjunkturpolitische Wirksamkeit der Maßnahme aber nicht, da auch die sonstigen Gelder der öffentlichen Hand grundsätzlich auf Konten bei der Bundesbank zu unterhalten sind (§ 17 BBankG). Konjunkturpolitisch wirkt sich eine Maßnahme nach § 6 I deshalb in vollem Umfang schon mit der Sperrung und Nicht-Verausgabung der Haushaltsmittel aus. Schließlich dürfen Ausgabeansätze erst nach einer Ermächtigung durch die Bundesregierung an den Bundesfinanzminister gesperrt werden. Diese Beschränkung stellt aber keine Schwächung des Instruments dar, sondern entspricht dem Gewicht und der Bedeutung späterer Eingriffe in einen bereits verabschiedeten Haushalt.

Die Gebietskörperschaften können damit das Instrument der freiwilligen Rücklagenbildung rechtzeitig, präventiv und im notwendigen Umfang einsetzen. Auch während des Haushaltsvollzugs ist noch ein flexibles konjunkturpolitisches Handeln durchführbar. Mit Hilfe der Konjunkturausgleichsrücklagen sind der Bund und die Länder somit in die Lage versetzt, ihre Haushalte antizyklisch zu führen und ihre Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (Art. 109 II GG) zu erfüllen.

b. Regelung der obligatorischen Rücklagenbildung

Eine obligatorische Zuführung von Geldern zur Konjunkturausgleichsrücklage sowohl bei der Stillegung von Haushaltsmitteln (§ 15 I) als auch bei konjunkturellen Steuererhöhungen (§ 15 IV) ist nicht bereits bei jedem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zulässig, sondern verlangt eine wesentliche Beeinträchtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Diese Begrenzung des Instruments auf konjunkturelle Ausnahmesituationen ist

rechtlich einmal aufgrund des weitgehenden Eingriffs in die Haushaltsautonomie der Länder bzw. in das Steuerprivileg der Legislative bedingt, zum anderen wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geboten. Auch konjunkturpolitisch läßt sich die Einschränkung damit rechtfertigen, daß nicht bereits bei jeder Schwankung der Konjunktur die kräftigsten Steuerungsmittel angewandt werden sollen. Insbesondere aufgrund der Signalwirkung solcher Maßnahmen bestände anderenfalls die Gefahr, daß die aufgrund der ausgelösten Unruhe entstehenden Reaktionen stärker wären als zur Korrektur des Wirtschaftsablaufs erforderlich.

Ihre besondere Bedeutung für eine globale Wirtschaftssteuerung erhält die obligatorische Rücklagenbildung dadurch, daß sie es der Bundesregierung ermöglicht, gesamtstaatlich auf den Konjunkturverlauf einzuwirken und somit auch in einem föderativen Staat eine überregionale Konjunkturpolitik zu betreiben.

(1) Obligatorische Zuführung von Haushaltsmitteln

In der Vorschrift des § 15 I ist der präventive Einsatz des Instruments nicht zweifelsfrei zum Ausdruck gekommen. Infolge der Bemühungen des Gesetzgebers, die Eingriffsschwelle für die Anwendung dieser Maßnahme zu erhöhen, ist die gesetzliche Formulierung in dieser Hinsicht widersprüchlich und gibt daher zu unterschiedlichen Interpretationen Anlaß. Soll der Einsatz der Maßnahme konjunkturpolitisch sinnvoll und erfolgreich sein, muß er bereits vor dem Eintritt schwerer wirtschaftlicher Depressionen statthaft sein. Bei einer Novellierung des Stabilitätsgesetzes wäre die präventive Anwendung des Instruments - ähnlich wie in § 26 Nr. 3 b (3) - klarzustellen.

Weiter ist die § 15 II Satz 2 enthaltene Begrenzung des Instruments auf 3 % der Steuereinnahmen des vorangegange-

nen Haushaltsjahrs in ihrer konjunkturellen Zweckmäßigkeit bestritten. Neumark hat dazu nachgewiesen²¹, daß bei Einhaltung dieses Satzes nicht einmal die konjunkturbedingten Mehreinnahmen stillgelegt werden können, weil die Schwankungen innerhalb eines Konjunkturzyklus' in der Regel größer als 3 % sind. Es handelt sich bei dieser Vorschrift zwar nur um eine Sollbestimmung, die notwendige Überschreitungen zuließe²². Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß eine gesetzliche Regelbestimmung in der politischen Auseinandersetzung stets eine gewichtige Rolle spielt und sich als faktische Grenze für die Anwendung einer bestimmten Maßnahme herausstellen kann. Weil insofern die 3%-Klausel eine erfolgreiche antizyklische Konjunkturpolitik durch die Bundesregierung nur erschwert, sollte sie de lege ferenda gestrichen werden.

Hervorzuheben ist noch, daß in § 15 III der Abschluß von Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern über die Aufteilung des stillzulegenden Gesamtbetrags vorgesehen ist. Mit Hilfe dieser Vorschrift ist eine gezieltere und auf die unterschiedlichen Verhältnisse abgestimmte Konjunkturpolitik zu betreiben, als es die Anwendung eines pauschalen Schlüssels erlaubte. Die Aufnahme dieser Bestimmung ist daher insbesondere aus strukturellpolitischen Gründen zu begrüßen.

(2) Obligatorische Zuführung von konjunkturellen Mehreinnahmen

Im Gegensatz zu der obligatorischen Stilllegung von Haushaltsmitteln (§ 15 I) ist der präventive Einsatz dieser

²¹) Neumark: Zur Problematik..., aaO. S. 103; Sponheuer, aaO. S. 38.

²²) Ebenso Möller Komm. § 15 Rdn. 7.

Maßnahme in § 26 Nr. 3 b (3) ausdrücklich im Wortlaut festgehalten. Meinungsverschiedenheiten in diesem Punkt sind hier damit ausgeschlossen.

Zur Stärkung des Instruments ist angeregt worden, den zulässigen Höchstsatz von zur Zeit 10 % heraufzusetzen.²³ Weiter könnte dazu in Betracht gezogen werden, die Einschränkung der Gültigkeitsdauer einer Erhöhungsverordnung auf ein Jahr zu streichen.

Eine Anhebung um 10 % wird deshalb als zu niedrig erachtet, weil bei einer Erhöhung nur in dieser Größenordnung die betroffenen Steuerpflichtigen wegen des bestehenden finanziellen Spielraums noch nicht gezwungen seien, ihre Nachfrage einzuschränken, sondern möglicherweise lediglich ihre Sparquote senken würden. Außerdem würde der einzelne Steuerzahler ohnehin bei voller Ausschöpfung des Erhöhungssatzes nur in Höhe von etwa 2 - 2,5 % seines Einkommens belastet²⁴.

Konjunkturpolitisch wäre eine Anhebung des zulässigen Erhöhungssatzes sicher wünschenswert und würde die Bedeutung des Instruments weiter stärken. Fraglich ist aber, ob eine solche Gesetzesänderung aus verfassungsrechtlicher Sicht befürwortet werden könnte. Der Einfluß der Legislative auf die Steuergesetzgebung würde dadurch weiter geschwächt. Die Eingriffe in die Privatwirtschaft wären allein zu dem Zweck der Konjunktursteuerung kaum noch als verhältnismäßig zu bezeichnen²⁵. Schließlich muß bezweifelt werden, daß im Normalfall eine Regierung die politische Kraft besitzt, unter ausschließ-

23) Siehe dazu: Beabsichtigte Änderungen des StWG: Stabilitätsgesetz, Streit wie anno 66?, in WiWo 1972 Nr. 16 S. 10.

24) So Schlecht: Erfahrungen..., aaO. S. 28.

25) Sponheuer, aaO. S. 46 f.

lich eigener Verantwortung von einem solch kräftigen, aber höchst unpopulären Instrument Gebrauch zu machen²⁶. M. E. wäre allein aus diesem Grund, selbst wenn man eine Anhebung des zulässigen Höchstsatzes verfassungsrechtlich für noch vertretbar hält, mit einer Änderung kaum etwas gewonnen.

Die zeitliche Begrenzung des Instruments auf ein Jahr (§ 26 Nr. 3 b (3) S. 2) ist hingegen bereits deshalb geboten, um aus konjunkturellen Steuererhöhungen nicht Dauereinrichtungen werden zu lassen. Die Maßnahme dient ausschließlich dazu, einer gefährvollen wirtschaftlichen Ausnahmesituation mit adäquaten Mitteln entgegenwirken zu können. Dafür ist im Regelfall aber kein längerer Zeitraum als ein Jahr erforderlich. Über dies besteht die Möglichkeit, mit Hilfe einer zweiten Verordnung die Maßnahme erneut in Kraft zu setzen.

Die vorgeschriebenen Zustimmungen von Bundestag und Bundesrat entsprechen dem Gewicht und der Bedeutung des Instruments. Sie bewirken nur eine unwesentliche Verzögerung für die Inkraftsetzung und sind somit auch unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden.

M. E. sind Differenzierungen innerhalb einer konjunkturellen Steuererhöhung zur Entlastung unterer Einkommensschichten statthaft. Durch derartige Ausnahmeregelungen kann insbesondere die Anwendung des Instruments erleichtert werden. Sie sind allerdings im Gesetz nicht

²⁶⁾ Erinnerung sei daran, daß das Gesetz über den rückzahlbaren Konjunkturzuschlag (BGBl. 1970 I S. 1125) mit aus dem Grund geschaffen wurde, weil dem Bürger die fehlende Rückzahlbarkeit eines Zuschlags nach § 26 StWG nicht zugemutet werden sollte; - dazu Schlecht, aaO. S. 28.

ausdrücklich vorgesehen. Eine Änderung empfiehlt sich aber nicht, weil dann auch in extremen Situationen diese Gruppen nicht mehr erfaßt werden könnten. Die politischen Hindernisse für ihre Einbeziehung wären durch gesetzliche Ausnahmebestimmungen nicht mehr zu beseitigen.

2. In der Phase einer wirtschaftlichen Abschwächung

Die Wiederverwendung der im Aufschwung stillgelegten Gelder ist stets - unabhängig von der Form der Freigabe - von derselben materiellen Voraussetzung abhängig, nämlich von einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit (§§ 5 III, 6 II, 15 V). Damit können die angesparten Mittel rechtzeitig und präventiv eingesetzt werden, um die in dieser Konjunkturphase besonders gefährdeten Komponenten des wirtschaftlichen Gleichgewichts, einen hohen Beschäftigungsstand und ein angemessenes Wachstum, zu fördern. Die Verwendung kann sowohl schon während der Haushaltsplanung veranschlagt als auch noch beim Vollzug durchgeführt werden. Die Entnahmen sind überdies grundsätzlich in der Höhe unbeschränkt. Die gebildeten Rücklagen stehen somit in ihrer Gesamtheit zur Verhinderung einer konjunkturellen Abschwächung zur Verfügung.

In Bezug auf die Freigabe gilt nur für die obligatorisch zugeführten Mittel eine Sonderregelung. Diese Gelder dürfen der Konjunkturausgleichsrücklage erst nach einer Freigabe durch die Bundesregierung entnommen werden. Auf diese Weise ist dafür gesorgt, daß die infolge gesamtstaatlicher Konjunkturpolitik stillgelegten Gelder auch für einen umfassenden, koordinierten Einsatz erhalten bleiben.

Im Hinblick auf die Verwendung ist die genaue und detaillierte Regelung während des Haushaltsvollzugs hervor-

zuheben (§§ 6 II i.V.m. 8 I). Durch die ausschließlich zulässige Verwendung der Mittel für investive Zwecke wird ein wirtschaftlicher Einsatz der Gelder gesichert und damit gewährleistet, daß die Fondsmittel zur langfristigen Überwindung der wirtschaftlichen Abschwächung beitragen. Durch die Vorschriften der §§ 9 und 10 ist dafür gesorgt, daß eine genügende Zahl von "Schubladenprojekten" vorbereitet und jederzeit abrufbereit ist.

Nicht ganz eindeutig ist der Einsatz obligatorisch gebildeter Rücklagen nach erfolgter Freigabe durch die Bundesregierung geregelt. In § 15 sind dafür keine näheren Bestimmungen getroffen. Folgt man der Auffassung des Verfassers, daß über § 7 I S. 2 auch für diese Rücklagen die Vorschriften über die Verwendung freiwilliger Rücklagen anzuwenden sind, so ist der Einsatz dieser Mittel ebenfalls klar und eindeutig festgelegt²⁷.

III. Ergebnis

Das Instrument der konjunkturpolitischen Fondsbildung ist im Stabilitätsgesetz wirkungsvoll ausgestaltet worden. Mit seiner Hilfe können innerhalb des Wirkungsradius' der Rücklagenbildung die einzelnen Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erfolgreich angestrebt und gefördert werden. Besondere Bedeutung kommt dabei der obligatorischen Rücklagenbildung sowohl in der Form der Stilllegung von Haushaltsmitteln als auch infolge von konjunkturellen Steuererhöhungen zu. Aufgrund dieses eigenständigen Instruments der Konjunktursteuerung ist die Bundesregierung in der Lage, eine gesamtsstaatliche Konjunkturpolitik zu betreiben.

²⁷) Siehe dazu auf S. 123 f.

Die grundsätzlichen Bedenken gegen eine diskretionäre Konjunkturpolitik sind durch einen verstärkten Einsatz regelgebundener Maßnahmen bisher nicht zu beseitigen. Eine Änderung des Stabilitätsgesetzes kommt daher nur in folgenden Punkten in Betracht:

1. Die Großgemeinden sollten in die Verpflichtung zur Stillegung von Haushaltsmitteln nach § 15 I mit einbezogen werden.
2. Bei einer Novellierung wäre der präventive Erlass einer Verordnung nach § 15 I klarzustellen.
3. Die 3%-Klausel in § 15 II sollte gestrichen werden.
4. Die Verwendung von nach § 15 V freigegebenen Mitteln hat ausschließlich nach den Verfahren der §§ 5 III, 6 II zu erfolgen. Dies wäre ebenfalls durch eine Verweisungsvorschrift deutlicher hervorzuheben.

Auch nach der Durchführung der vorgeschlagenen Verbesserungen bleiben die Wirkungsmöglichkeiten der Konjunkturausgleichsrücklage als ausschließlich nachfrageorientiertes Instrument deshalb begrenzt, weil sie überwiegend von der Variationsfähigkeit der öffentlichen Ausgaben abhängen. Realistischerweise wird man deshalb auch in Bezug auf die Konjunkturausgleichsrücklage von den übergroßen Erwartungen²⁸ bei Erlass des Stabilitätsgesetzes Abstriche machen müssen. Verlangt werden kann nicht eine absolute Stetigkeit der Wirtschaftsentwicklung, sondern nur eine Verminderung der konjunkturellen Schwankungen²⁹. Dazu kann die Konjunkturausgleichsrücklage als eines der notwendigen Instrumente zur Durchführung einer Globalsteuerung einen wesentlichen Beitrag leisten.

28) So Eberhard: Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte, S. 218.

29) Beyfuss: Das Stabilitätsgesetz..., aaO, S. 32; Schmidt: Wirtschaftspolitik..., aaO, S. 260.

4. Teil: Verfassungsrechtliche Probleme der Rücklagenbildung

=====

Das Institut der Konjunkturausgleichsrücklage wirft in einem Staatswesen wie der Bundesrepublik Deutschland, das dem Föderalismus und den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet ist, einige verfassungsrechtliche Probleme und Zweifelsfragen auf. Die Bildung von konjunkturpolitischen Rücklagen ist zwar ausdrücklich in den Wortlaut des Grundgesetzes (Art. 109 IV GG) aufgenommen worden. Damit allein lassen sich aber die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht endgültig beseitigen¹.

Die gegen die konjunkturpolitische Fondsbildung erhobenen Einwände können unter drei Gesichtspunkten zusammengefaßt werden:

1. Die obligatorische Konjunkturausgleichsrücklage verstoße gegen das Prinzip des Föderalismus'.
2. Die Vorschriften über die Bildungen von Konjunkturausgleichsrücklagen verletzen die Regeln des Rechtsstaatsprinzips.
3. Die Rücklagenbildung sei mit den Grundrechten und den allgemeinen Grundsätzen der Verfassung nicht vereinbar.

1. Kapitel: Rücklagenbildung und Föderalismus

Mit Hilfe der Ermächtigung von § 15 I können die Länder durch die Bundesregierung verpflichtet werden, eigene Haushaltsmittel in beträchtlichem Umfang bei der Deutschen Bundesbank stillzulegen. Infolge der letztlich nicht völlig

¹) Das führt zu dem Problem von verfassungswidrigen Verfassungsnormen, die für möglich gehalten werden; - BVerfGE 1, 14, 61; 3, 225, 231; BayVerfGE u. F. 11, 127 ff; Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 1 Rdn. 82 f; Stern Bonner Komm. Art. 100 Rdn. 65 m. w. Nachw.

zu beseitigenden Unbestimmtheit der Anwendungsvoraussetzungen für den Erlass einer solchen Maßnahme könnte deshalb die Gefahr bestehen, daß die Bundesregierung mit Hilfe dieses Instruments jederzeit relativ willkürlich in das Finanzgebaren der Länder eingreift². Damit wäre die Autonomie der Haushaltswirtschaft der Länder verletzt und deren Eigenstaatlichkeit in Frage gestellt.

Diese Bedenken gewinnen an Gewicht, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die zwangsweise Stilllegung von Haushaltsmitteln in die Hunderte von Millionen DM gehen kann und gesetzlich nur durch die 3 % - Klausel des § 15 II für den Normfall (Sollvorschrift) begrenzt ist. Unterstellt man noch, daß der Begriff "zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" als die maßgebliche Anwendungsvoraussetzung rechtlich nicht eindeutig konkretisierbar ist, so wird deutlich, in welchem Umfang die Haushaltswirtschaft der Länder durch solche Maßnahmen der Bundesregierung beeinflußt werden kann.

In den Regelungen über die obligatorische Zuführung von Haushaltsmitteln an die Konjunkturausgleichsrücklagen (§ 15 I i. V. m. Art. 109 IV GG) läge aber erst dann ein Verstoß gegen das in Art. 79 III GG als grundlegende Verfassungsnorm geschützte Bundesstaatsprinzip, wenn die Eigenstaatlichkeit der Länder durch diese Vorschriften in ihrem Kerngehalt verletzt wäre³. Es ist anerkannt, daß die Autonomie und Selbständigkeit der Länder nicht außerhalb jeglicher erträglicher Grenzen eingeschränkt werden darf. Gewisse Verschiebungen der Gewichte innerhalb der

²) Zu dieser Problemstellung ebenso Zuck: Verfassungsrechtliche Probleme..., S. 698.

³) Dazu Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 20 Rdn. 20.

Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern sind aber zulässig und müssen zur Verwirklichung eines gesamtstaatlichen Gemeinwesens toleriert werden⁴.

Werden diese Grundsätze auf die obligatorische Zuführung von Haushaltsmitteln an die Konjunkturausgleichsrücklagen angewendet, so ergibt sich folgende Beurteilung.

Die Bundesregierung kann zwar mit diesem Konjunktursteueringstrument erheblich in die Haushaltswirtschaft der Länder eingreifen. Die stillgelegten Gelder verbleiben aber trotz der Überweisung an die Notenbank Finanzmittel der jeweiligen Gebietskörperschaft. Nach der Entsperrung der Gelder durch die Bundesregierung (§ 15 V) ist jede Gebietskörperschaft berechtigt, nach eigenem Ermessen entsprechend den vorgesehenen Verfahren nach §§ 5 III, 6 II über die Verwendung und den Einsatz der Mittel frei zu entscheiden⁵. Durch die Thesaurierung wird mit anderen Worten nur der Zeitpunkt der Verausgabung verschoben, nicht aber werden die Finanzmittel den Gebietskörperschaften entzogen.

Berücksichtigt werden muß weiter, daß die Länder selbst auf den Erlaß einer Verordnung nach § 15 I entscheidenden Einfluß haben. Sie sind einmal im Konjunkturrat vertreten und können bei den pflichtgemäßen Konsultationen auf die Willensbildung der Bundesregierung einwirken. Zum anderen ist für den Erlaß einer solchen Verordnung erforderlich, daß die Interessenvertretung der Länder im Bund, der Bundesrat, ihr zustimmt (§ 15 I, Art. 109 IV S. 1 GG).

Schließlich sind die Bedenken wegen der Unbestimmtheit der Anwendungsvoraussetzungen dieser Maßnahme nicht im

⁴) Siehe dazu Maunz-Dürig-Herzog Art. 79 Rdn. 32, 35.

⁵) Das für die freiwillige Rücklagenbildung vorgesehene Verfahren ist über § 7 I S. 2 auch hier anzuwenden; siehe dazu auf S. 122 ff.

vorgetragenen Ausmaß begründet. Durch die Auslegung und Interpretation der verwendeten volkswirtschaftlichen Begriffe entsprechend dem Wortlaut der Bestimmungen, dem Gesamtzusammenhang der Normen untereinander und dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung läßt sich die Unbestimmtheit auf ein erträgliches Maß zurückdrängen.

Eine jederzeitige Manipulation der Länderhaushalte durch die Bundesregierung ist danach aufgrund der Mitwirkungsrechte der Länder und der Eingrenzbarkeit der Anwendungsvoraussetzungen nicht möglich. Was damit als Eingriff in die Länderautonomie bleibt, ist eine zeitliche Verschiebung möglicher Ausgaben. Eine solche Beschränkung der Selbständigkeit der Länder muß aber zur Verwirklichung eines funktionierenden gesamtstaatlichen Gemeinwesens in Kauf genommen werden. In Bezug auf die Zielsetzungen und Aufgaben des Stabilitätsgesetzes ist eine solche Beeinträchtigung der Länderhoheit auch verhältnismäßig⁶.

Die Finanzautonomie der Länder wird damit nicht in ihrem Kern verletzt, sondern nur im notwendigen Maß zur Realisierung einer einheitlichen Konjunkturpolitik eingeschränkt. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Fondsbildung wegen eines Verstosses gegen das Bundesstaatsprinzip sind daher nicht gerechtfertigt⁷.

Die dargestellten Einwände lassen andererseits erkennen, daß die Änderung von Art. 109 GG und die Aufnahme des Instruments der Konjunkturausgleichsrücklage in den Wortlaut des Grundgesetzes erforderlich waren. Die Eingriffe in die Haushaltswirtschaft der Länder wären sonst wegen

⁶) Trotz der getrennten Haushaltswirtschaften stellt das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge dar, so bereits BVerfGE 4, 115 ff (140).

⁷) Ebenso im Ergebnis: Tröger-Gutachten, aaO. Tz. 518; Patzig, Verfassungsrechtliche Betrachtungen..., S. 678f; Stern-Münch Komm. Art. 109 A II; Zuck, Verfassungsrechtliche Probleme..., S. 694.

der strikten Fassung des Art. 109 a. F. GG verfassungsrechtlich wohl kaum zu rechtfertigen gewesen⁸. Die Aufnahme der Konjunkturausgleichsrücklage in Art. 109 IV GG schließt zwar den Nachteil ein, daß damit finanzpolitische Einzelregelungen Eingang in die Verfassung gefunden haben und neue volkswirtschaftliche Erkenntnisse möglicherweise nur um den Preis einer Verfassungsänderung in die Tat umgesetzt werden können⁹. In diesem Zusammenhang geht es aber um grundsätzliche Abgrenzungen im Bund-Länder-Verhältnis und um generelle Aussagen in Bezug auf die Gestaltung der öffentlichen Finanzwirtschaft. Eine verfassungsrechtliche Absicherung war daher unumgänglich¹⁰.

2. Kapitel: Rücklagenbildung und Rechtsstaatsprinzip

Eine Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die konjunkturpolitische Fondsbildung kommt in zweifacher Hinsicht in Betracht, einmal durch die getroffenen verordnungsrechtlichen Regelungen und zum anderen aufgrund der Ermächtigung an die Exekutive, die Steuern zu variieren.

I. Die verordnungsrechtlichen Regelungen

Die Vorschriften über die Rücklagenbildung (§ 15 I i. V. m. Art. 109 IV GG) enthalten einige von Art. 80 GG abweichende Regelungen über den Erlaß von Verordnungen. Der Adressat der Ermächtigung ist ausschließlich die Bundesregierung¹¹. Abweichend von Art. 80 I S. 3 GG ist eine weitere Delegation der Verordnungsermächtigung unzulässig¹². Dem Bundestag ist ein Aufhebungsanspruch für bereits erlassene Verordnungen eingeräumt, was in Artikel 80 GG nicht vorgesehen ist.

⁸) Maunz-Dürig-Herzog Art. 73 Rdn. 64; Stern-Münch Komm. Art. 109 A V.

⁹) Zuck: Die globalgesteuerte Marktwirtschaft, S. 1304.

¹⁰) So auch Schmidt: Wirtschaftspolitik, aaO. S. 173.

¹¹) Art. 109 IV S. 2 GG.

¹²) Siehe dazu auf S. 77.

Aufgrund dieser Sonderregelungen wird die Auffassung vertreten, daß Art. 109 IV GG das Verordnungsrecht für die Stilllegung von Haushaltsmitteln in den Konjunkturausgleichsrücklagen eigenständig regelt und von Art. 80 GG nur das Zitiergebot uneingeschränkt gelte¹³.

In diesem Zusammenhang ist aber zu berücksichtigen, daß Art. 80 GG in seinem Kerngehalt zu einer der wesentlichen Ausprägungen der Rechtsstaatlichkeit gehört, die als grundlegendes Verfassungsprinzip (Art. 20 III GG) selbst für den verfassungsändernden Gesetzgeber nach Art. 79 III GG unantastbar ist¹⁴. Die neugeschaffenen verordnungsrechtlichen Vorschriften des Art. 109 IV GG müssen sich daher in dem durch Art. 80 I GG vorgezeichneten Rahmen halten. Zu prüfen ist somit, ob diese Sonderregelungen lediglich verfassungsrechtlich zulässige Modifikationen darstellen oder bereits den Kernbereich von Art. 80 GG verletzen.

Art. 80 GG verfolgt im wesentlichen den Zweck, nicht konkretisierbare bzw. nicht eingrenzbar Ermächtigungen an die Exekutive zu verhindern¹⁵. Diese Vorschrift dient damit in erster Linie dem Schutz des Gewaltenteilungsprinzips. Alle Sonderbestimmungen des Art. 109 IV GG, die die Befugnisse der Legislative im Gegensatz zu Art. 80 GG erweitern, können aus diesem Grund nicht als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip in Frage kommen. Die Einschränkung des Adressatenkreises, das Verbot der Subdelegation und der Aufhebungsanspruch des Bundestags stärken die Rechte der Legislative und sind daher insoweit nicht zu beanstanden.

¹³) So Wilke: Art. 109..., aaO. S. 284 f.;- zu diesem Problem auch Schmidt: Wirtschaftsverfassung..., aaO. S. 174 ff (176 f).

¹⁴) Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 20 Rdn. 75, Art. 79 Rdn. 48, Art. 80 Rdn. 3, 4, 10.

¹⁵) Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 80 Rdn. 2-4.

In Betracht kommt damit nur das Problem, ob die verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe den Erfordernissen von Art. 80 I S. 2 GG genügen, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Verordnung bereits in der Ermächtigungsgrundlage hinreichend bestimmt gefaßt sein müssen. Nach anfänglich recht strenger Auslegung hat das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen an die Bestimmtheit einer Ermächtigungsnorm gelockert¹⁶. Es genügt deshalb heute, daß sich Inhalt, Zweck und Ausmaß einer möglichen Verordnung aus dem Gesetz als ganzem durch Auslegung ermitteln lassen. Für die Zweckbestimmung ist dabei ausreichend, daß der Gesetzgeber ein Programm für die Anwendung der Ermächtigungsnormen in das Gesetz aufgenommen hat. Inhalt und Ausmaß können durch die Konkretisierung des Zwecks der Regelungen näher bestimmt werden. Für die im Stabilitätsgesetz verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe ergibt sich danach folgendes.

Die Anwendungsvoraussetzung "zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" für eine Verordnung nach § 15 I beinhaltet zwar einen nicht gering zu veranschlagenden Wertungsspielraum. Trotzdem läßt sich dieser Begriff durch die Beziehung auf den Zweck der Maßnahme bis zu tolerierbaren Grenzen konkretisieren¹⁷, womit er im Vergleich zu § 2 des Preisgesetzes¹⁸ noch wesentlich präziser gefaßt ist¹⁹. Dazu ist noch zu beachten, daß durch die Soll-Vorschrift des § 15 II S. 2 ein zusätzlicher Anhaltspunkt für den Umfang der Maßnahmen gegeben ist. Die für Art. 80 I S. 2 GG erforderliche Bestimmbarkeit der Ermächtigungsvoraussetzungen ist damit eingehalten. Ein Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit wegen nicht eingrenzbarer Befugnisse an die Exekutive liegt in diesem Fall nicht vor.

¹⁶) Dazu BVerfGE 1, 14 ff (60); 4, 7 ff (22); erhebliche Erweiterung seit E 8, 274 ff (307 ff);- dazu Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 80 Rdn. 13; Stern-Münch Komm. §§ 26-28 IX S. 198.

¹⁷) Siehe dazu auf S. 71 ff.

¹⁸) Dazu BVerfGE 8, 274 ff (307).

¹⁹) So auch Wilke, Art. 109, ..., aaO. S. 285.

Zu demselben Ergebnis führt eine Untersuchung der Ermächtigungsnormen für konjunkturpolitische Steuererhöhungen (§§ 26 Nr. 3 b (3), 27). Nur aus konjunkturellen Gründen kann der Verordnungsgeber die Einkommen- und Körperschaftssteuer variieren (§ 26 Nr. 3 b (3) S. 3). Das Ausmaß der Steueränderungen ist darüber hinaus in zweifacher Hinsicht begrenzt. Die Steuer kann jeweils nur um höchstens 10 % herauf- oder herabgesetzt werden, und der Zeitraum einer Änderung ist auf ein Jahr begrenzt. Schließlich ist die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Regelbeispiele näher erläutert. Dem Verordnungsgeber verbleibt trotzdem noch ein gewisser Entscheidungsspielraum, was aber zulässig ist, solange hinreichende Grenzen gesetzt sind²⁰. Anderenfalls hätte die Bundesregierung keine Möglichkeit mehr, ihre Maßnahmen den jeweiligen konjunkturellen Anforderungen und Gegebenheiten anzupassen. Durch die feste Begrenzung von Höhe und Zeitraum ist die Verordnungsermächtigung hinreichend konkretisiert. Der Bürger vermag aus dem Gesetz zu erkennen, für wie lange und in welchem Umfang er zusätzlich belastet werden kann.

Aus den verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffen für die obligatorische Zuführung von Geldern an die Konjunkturausgleichsrücklagen ergeben sich somit keine verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip.

II. Veränderung von Steuersätzen

Das Rechtsstaatsprinzip könnte zweitens dadurch verletzt sein, daß es aufgrund von § 26 Nr. 3 b (3) statthaft ist, die Höhe der Ertragssteuern durch Verordnungen, also durch Rechtssetzung der Exekutive, zu verändern. Unstreitig ge-

²⁰) Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 80 Rdn. 13.

hört die Steuergesetzgebung zu den ältesten Parlamentsrechten überhaupt und stellt eine der wesentlichsten Aufgaben und Befugnisse der Legislative dar²¹.

Trotz dieser althergebrachten Parlamentspraxis sieht das Grundgesetz in Art. 80 für Verordnungsermächtigungen keine generelle Sperre in Bezug auf bestimmte Materien vor. Ein Verbot für eine Rechtssetzungsdelegation an die Exekutive ist im Grundgesetz nur in Einzelfällen vorgesehen²², für steuerliche Regelungen besteht ein solcher Vorbehalt aber nicht. Aus dem Text des Grundgesetzes heraus interpretiert, ist das Gewaltenteilungsprinzip durch die konkretisierbare Ermächtigung des § 26 Nr. 3 b (3) somit nicht verletzt. Durch das während des Gesetzgebungsverfahrens eingeführte Zustimmungserfordernis sowohl von Bundestag als auch von Bundesrat kann die getroffene Regelung auch in materieller Hinsicht nicht mehr als verfassungswidrig angesehen werden, weil damit beide gesetzgebenden Körperschaften zu einer Steueränderung ihr Placet geben müssen. Gleichzeitig ist auf diese Weise auch dem Demokratiegebot des Art. 20 I GG in ausreichendem Umfang Rechnung getragen²³. Mit Hilfe der Zustimmungserfordernisse sind somit die Funktionen von Exekutive und Legislative in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander gebracht. Eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips ist damit nicht gegeben.

3. Kapitel: Rücklagenbildung und allgemeine Verfassungsprinzipien

Die konjunkturpolitische Fondsbildung muß schließlich mit dem grundrechtlich geschützten Freiheitsraum des

²¹) Dazu Benda: Die aktuellen Ziele..., S. 850 Fn. 15; Stern-Münch Komm. §§ 26-28 IX 2 m. w. Nachw.

²²) Art. 59 II, 104 I, 110 II, 115; -dazu Stern-Münch Komm. §§ 26-28 IX.

²³) Dazu Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 20 Rdn. 29 ff.

einzelnen Staatsbürgers vereinbar sein und darf nicht gegen sonstige Prinzipien des Grundgesetzes in Bezug auf die Wirtschaft verstoßen.

I. Konjunkturausgleichsrücklage und Grundrechte

Zu prüfen ist hier, ob durch die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen die freie wirtschaftliche Entfaltung des einzelnen Wirtschaftssubjekts beeinträchtigt wird, die in zahlreichen Grundrechten ihre nähere Ausgestaltung erfahren hat. Dazu ist besonders auf die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit (Art. 2 I GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) und die Eigentumsgarantie (Art. 14 I GG) hinzuweisen²⁴.

Die Zuführung von staatlichen Haushaltsmitteln an die Konjunkturausgleichsrücklage (§§ 5 II, 6 I, 15 I) scheidet als Eingriff in diese Rechtspositionen von vornherein aus, weil dadurch der Freiheitsbereich des einzelnen unmittelbar nicht betroffen wird. Übrig bleibt somit nur die Variation der Einkommen- und Körperschaftssteuer nach §§ 26 Nr. 3 b (3), 27. Eine Steuer ist anerkanntermaßen solange mit den für den einzelnen verbürgten Grundrechten vereinbar, als sie keinen konfiskatorischen Charakter annimmt²⁵. Bei der im Höchstfall zulässigen Veränderbarkeit von 10 % kann von einem konfiskatorischen Charakter der nach dem Stabilitätsgesetz statthaften Steuererhöhungen nicht gesprochen werden²⁶. Aus der Perspektive des Bürgers ist daher in dem Instrument der Konjunkturausgleichsrücklage keine Verletzung des Grundgesetzes zu sehen.

²⁴) Dazu Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 2 Rdn. 43 ff; Schmidt, Wirtschaftspolitik..., aaO. S. 252 ff m. w. Nachw.

²⁵) Maunz-Dürig-Herzog Komm. Art. 14 Rdn. 50; Schmidt: Wirtschaftspolitik..., aaO. S. 209 Fn. 234.

²⁶) So auch Stern-Münch Komm. §§ 26-28 IX;- Zuck: Aktuelle Probleme..., aaO. S. 808.

II. Konjunkturausgleichsrücklage und Wirtschaftsverfassung

Darüber hinaus muß die Konjunkturausgleichsrücklage mit der nach dem Grundgesetz zulässigen Wirtschaftsverfassung vereinbar sein. Das Grundgesetz schreibt zwar *expressis verbis* keine bestimmte Wirtschaftsform vor, einige seiner grundlegenden Bestimmungen, wie z. B. die oben genannten Grundrechte, die Sozialstaatlichkeit und das Rechtsstaatsprinzip, strahlen aber auch auf die Gestaltung der Wirtschaft aus und sind für deren Ordnung von maßgebender Bedeutung²⁷. Eine bestimmte Wirtschaftsform ist deshalb nur dann als verfassungsgemäß anzusehen, wenn sie diese Grundsätze respektiert und mit ihnen vereinbar ist. Die momentan praktizierte soziale Marktwirtschaft stellt eine mit diesen Verfassungsprinzipien vereinbare Wirtschaftsordnung dar, wenn auch nicht die einzig denkbare²⁸. Globalsteuernde Maßnahmen wie die Konjunkturausgleichsrücklage bedeuten Modifikationen dieser Marktwirtschaft. Ob durch die Aufnahme der Lenkungsinstrumente in die Verfassung auch die "Neutralität des Grundgesetzes" in Bezug auf die Wirtschaft aufgegeben worden ist, kann hier offen bleiben²⁹. Die verfassungsrechtliche Prüfung hat zumindest für die Rücklage ergeben, daß diese Steuerungsmaßnahme mit den Grundrechten vereinbar ist und auch keinen Verstoß gegen sonstige Verfassungsprinzipien darstellt. Die getroffenen Regelungen über die konjunkturpolitische Fondsbildung sind somit verfassungsgemäß.

²⁷) Benda: Die aktuellen Ziele..., aaO. S. 849 ff.;- Schmidt, Wirtschaftspolitik..., aaO. S. 132ff.

²⁸) Benda; Die aktuellen Ziele..., aaO. S. 849.

²⁹) Bejaht von Zuck: Die globalgesteuerte Marktwirtschaft..., S. 1303 f; derselbe: Aktuelle Probleme..., S. 808; verneint von Schmidt: Wirtschaftspolitik..., aaO. S. 143; Stachels: Das Stabilitätsgesetz..., aaO. S. 197 f.

Anhang: Ergangene Verordnungen zur Stillegung von Haus-
=====

haltsmitteln
=====

Die Bundesregierung hat bisher zwei Verordnungen zur obligatorischen Zuführung von Haushaltsmitteln an die Konjunkturausgleichsrücklagen gemäß § 15 I erlassen, und zwar jeweils eine für das Haushaltsjahr 1969 und 1970¹.

Die Verordnungen entsprechen in ihrem Aufbau den Bestimmungen der §§ 15 I - III:

Im Einführungssatz wird die Ermächtigungsgrundlage (§ 15 I) genannt und aufgeführt, daß der Konjunkturrat für die öffentliche Hand angehört wurde und der Bundesrat zum Erlaß der Verordnungen seine Zustimmung erteilt hat. Beide Verordnungen setzen jeweils den Gesamtbetrag (§ 15 II) der zu bildenden Rücklagen und die hiervon auf den Bund und die Länder insgesamt entfallenden Anteile fest. Für die Aufteilung der von den Ländern aufzubringenden Gesamtsumme wird auf den gesetzlichen Schlüsseln des § 15 III S. 1 verwiesen. Die von den einzelnen Ländern zu leistende Quote errechnet sich danach entsprechend dem Verhältnis ihrer Vorjahressteuereinnahmen zueinander. Abschließend wird festgestellt, daß die Verordnungen nach § 14 des 3. Überleitungsgesetzes in Verbindung mit § 32 auch im Land Berlin gelten, und das Inkrafttreten der Verordnungen bestimmt.

Beide Verordnungen unterscheiden sich in der Fassung darin, daß die erste Verordnung aus dem Jahre 1969 die Bildung von Rücklagen ausschließlich auf konjunkturbedingte Steuereinnahmen beschränkt. Hätten sich die Steuereinnahmen nicht im erwarteten Maß erhöht, hätten die in

¹) Verordnung über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen durch Bund und Länder im Haushaltsjahr 1969 v. 24.7.69 (BGBl. I S. 940); - ebenso: VO über...im Haushaltsjahr 1970 v. 21.4.70 (BGBl. I S. 411).

§ 2 I der Verordnung genannten Stilllegungsbeträge korrigiert werden müssen. Dieses Risiko ist in der zweiten Verordnung durch die Streichung der Begrenzung auf Steuermehreinnahmen vermieden worden.

Als konjunkturpolitische Besonderheit ist hervorzuheben, daß nach § 2 II der ersten Verordnung solche Zahlungen auf die zu bildenden Rücklagen anrechenbar waren, die zur Tilgung von unverzinslichen Schatzanweisungen oder Kassenobligationen mit einer Restlaufzeit bis zu 18 Monaten geleistet wurden. Diese Anrechnungsregelung hat dazu geführt, daß im Jahre 1969 überhaupt keine Konjunkturausgleichsrücklagen gebildet worden sind². Dies Verhalten der öffentlichen Körperschaften erklärt sich vor allem daraus, daß eine spätere erneute Kreditaufnahme nicht in dem Maß gebunden und reglementiert ist wie die Wiederverwendung von Rücklagemitteln. Die den Rücklagen zugeführten Gelder hätten nur für ganz bestimmte Zwecke (§ 7 I S. 2) nach Freigabe durch die Bundesregierung (§ 15 V) wieder eingesetzt werden können. So wird verständlich, warum der Bund und die Länder den gebotenen Ausweg in vollem Umfang in Anspruch genommen haben. Die zweite Verordnung aus dem Jahre 1970 sah eine solche Anrechnungsklausel nicht mehr vor. Es wurden daraufhin erstmals obligatorisch gebundene Rücklagen in Höhe von 2,5 Mrd. DM gebildet.

²) Siehe dazu Wochenausweis der Deutschen Bundesbank v. 31.12.69, Bundesanzeiger 1970 Nr. 7 S. 2.

Lebenslauf

Am 25. Januar 1943 wurde ich als Sohn des Landwirts Ernst Steckhan und seiner Ehefrau Ingeborg, geb. Ködderitz in Goslar geboren. Ich bin evangelisch getauft und habe noch zwei jüngere Geschwister.

Ostern 1949 wurde ich in die Volksschule in Schladen eingeschult. Im März 1962 bestand ich am Ratsgymnasium in Goslar das Abitur. Von 1962 - 1964 absolvierte ich eine Banklehre bei der Dresdner Bank AG. in Hannover. Von April 1964 an leistete ich für zwei Jahre Wehrdienst bei der Bundeswehr in Braunschweig.

Im Sommersemester 1966 begann ich in Göttingen das Studium der Rechtswissenschaft. Zwischenzeitig habe ich drei Semester in München studiert. Am 26. Februar 1971 legte ich vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Celle die erste juristische Staatsprüfung ab.

Seit meiner Verheiratung im Juli 1971 wohne ich in München. Zur Zeit befinde ich mich in der Referendarausbildung beim Oberlandesgericht München.

